ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
★ БИБЛИОТЕКА ★

Я. М. БУКШПАН

ВОЕННО-ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА



ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
1 • 9 • 2 • 9



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

Проф. Я. М. БУКШПАН

ВОЕННО-ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

ФОРМЫ И ОРГАНЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА ЗА ВРЕМЯ МИРОВОЙ ВОЙНЫ 1914—1918 ГГ.



РАНИОН — ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКВА — 1929 — ЛЕНИНГРАД

Отпечатано в типографии Госиздата
„Красный пролетарий“.
Москва, Пименовская ул., д. 16,
в количестве 3 000 экз.
Главлит № А—20274.
Гиз С—11 № 26736
Зак. № 6708
34 п. л.
☆

ПРЕДИСЛОВИЕ

Задача настоящей работы не теоретическая, а историко-систематическая. Меня больше всего интересовало, с одной стороны, проследить сходство форм военно-хозяйственного регулирования, сложившихся в воевавших государствах под влиянием одних и тех же причин, с другой—их индивидуальные особенности, обусловленные различием хозяйственного типа и культурного уровня разных стран. Последовательное развитие этих форм и образование органов государственного и общественного характера, осуществлявших военно-хозяйственную политику, составляют основное содержание моей работы.

Не признавая «военно-политической экономии» как самостоятельной дисциплины, я, тем не менее, считаю, что для военно-хозяйственного исследования имеются все основания, поскольку «военное» хозяйство по отношению к «мирному» хозяйству является «ненормальным», патологическим, в известном смысле кризисным. Анализ этих кризисных явлений относится к области военно-хозяйственной экономии. Настоящая работа касается их попутно, поскольку это необходимо для освещения основной темы—военно-хозяйственной политики, т. е. государственных мероприятий, проводимых правительствами для сохранения устойчивости дезорганизованного войной народного хозяйства и для достижения оптимальной хозяйственной боевой готовности государства.

Таким образом, содержание работы относится к области военно-хозяйственной политики. Разграничение областей военно-хозяйственной истории, экономии и политики дано мной в I главе—«Стадии военно-хозяйственного регулирования».

Материальные процессы хозяйства не получили в работе освещения, да в одной работе и немыслимо было бы ставить себе такую задачу по всем отраслям. Специальные обзоры по отдельным отраслям хозяйства: промышленности, топливу, продовольствию, труду и т. п. выходят за границей в большом количестве; у нас также

появились отдельные работы о транспорте, о сельском хозяйстве за время войны и, насколько мне известно, готовятся по другим отраслям.

Если задача, поставленная мной, может быть охвачена одним автором в сводной работе, то не в отраслевом разрезе с материальным анализом военно-хозяйственных явлений, а лишь в пределах их типологической (морфологической) характеристики. Подобно тому, как в морфологии изучаются формы растений, независимо от их физиологических отправлений, так и в характеристике интересующих нас явлений в центре внимания находится не материальный процесс, а морфология военно-хозяйственных форм регулирования. Например, «принудительные синдикаты», как форма регулирования, интересуют нас независимо от того, обнимают ли они второстепенные отрасли промышленности, или касаются решающих отраслей народного хозяйства. Точно так же «мясопустные дни», как форма регулирования потребления, не могут быть выключены из нашей архитектоники, в то время как анализ весьма важного процесса—убыли скота—не входит в задачи настоящей работы. Тем не менее, приходилось останавливаться на некоторых материальных моментах, без которых формы военно-хозяйственной политики были бы недостаточно очерчены. Например, говоря о формах регулирования внешней торговли и о блокаде, нельзя не привести цифрового подтверждения эффективности того или иного мероприятия.

Метод морфологического описания, плодотворно применяемый в некоторых экономических исследованиях (о формах империализма, о формах концентрации промышленности и т. п.), поскольку я знаком с существующей литературой, впервые используется мною в области военно-хозяйственных явлений.

Таково построение первой части работы о формах регулирования народного хозяйства за время мировой войны в главных воевавших государствах. Очерки в этой части даны в сравнительном освещении.

Что касается России, то в первой части упоминаются лишь основные черты ее военно-хозяйственной политики; подробное же рассмотрение специально русских военно-хозяйственных мероприятий составляет вторую часть.

Вторую часть мне казалось наиболее удобным построить хронологически, разбив материалы на три характерных периода регулирования, и сделать стержнем ее развитие и образование органов регулирования.

Исходным моментом настоящей работы являются заметки, делавшиеся мной во время мировой войны на основании иностранной периодической литературы, а о России—по данным, собранным в процессе служебной работы. Будучи редактором «Известий Особого совещания по продовольствию» (1915—1917 гг.) и «Известий Особого совещания по топливу» (1916—1917 гг.), я уделял посильное внимание военному хозяйству иностранных государств, освещая их в отдельных заметках и обзорах, которые и послужили началом для настоящей работы. В отношении русских материалов я находился в довольно благоприятном положении, так как, работая в двух Особых совещаниях и бывая в междуведомственных совещаниях, я накопил много личных впечатлений, а также и материалов, составляющих в настоящее время архивную ценность. Втечение 1918—1920 гг. я вынужден был оставить собирание материалов за недостатком иностранной литературы, которая в то время плохо проникала к нам. В 1920 г. я снова возобновил собирание материалов по русской части, так как, состоя научным сотрудником «Военно-исторической комиссии» под председательством А. А. Свечина («Комиссия по исследованию и использованию опыта мировой и гражданской войны»), я имел возможность пользоваться остатками архива, сохранившегося в незначительном количестве от Особого совещания по обороне. Весьма ценные заметки сделаны были мной в то время со слов ныне покойных А. А. Поливанова, бывшего военного министра, и А. А. Маниковского, бывшего начальника Главного артиллерийского управления, которые охотно поделились со мной своими знаниями и воспоминаниями о деятельности «Особого совещания по обороне» и вообще о вопросах, связанных с военно-хозяйственным снабжением России. После ликвидации «Военно-исторической комиссии» в 1922 г. мои разрозненные материалы пролежали без движения до 1927 г.—года десятилетия со дня выхода России из войны и приближающегося десятилетия окончания мировой войны. Приближение этой даты побудило меня обработать собранные материалы и подкрепить иностранную часть литературой, в изобилии появившейся в эти годы за границей, что я и сделал в настоящей работе, подготовленной к печати и критически обсужденной в Институте экономики Раниона.

Позволю себе заметить, что я не мог бы выполнить настоящей работы, если бы в основе ее не лежал личный опыт экономической работы, проделанной мной в военно-хозяйственных органах во время войны. Сейчас многие детали организаций военных годов

существуют лишь в памяти их участников, которые восстановить можно только по их личным воспоминаниям и по расспросам ныне живущих деятелей этого периода.

Считаю своим долгом выразить благодарность лицам, оказавшим мне содействие в выполнении настоящей работы: П. И. Пальчинскому, предоставившему мне некоторые ценные материалы из своего личного архива, А. А. Свечину, в общении с которым я уяснил себе некоторые вопросы военного дела, М. А. Ларину, любезно поделившемуся своими воспоминаниями о судьбе некоторых органов первого периода советской власти, Н. Н. Авинову, поделившемуся со мной своей осведомленностью о военно-хозяйственной роли общественных организаций, а также Институту Экономики, опубликовавшему мою работу.

Автор.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

ФОРМЫ ВОЕННО-ХОЗЯЙСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВАХ

СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ОЧЕРКИ

ГЛАВА ПЕРВАЯ

СТАДИИ ВОЕННО-ХОЗЯЙСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Прежде чем говорить о военно-хозяйственной политике, необходимо выяснить, что́ разумеется под «военным хозяйством». При сравнительной новизне этого понятия в экономической науке в него вкладывают различное содержание. Сюда относят все, что непосредственно касается хозяйственной стороны ведения войны; военным хозяйством называют также просто народное хозяйство в состоянии войны, либо хозяйство, живущее войной, т. е. такое, для которого война является производственной и потребительской базой; наконец, под военным хозяйством понимают иногда сумму хозяйственных мероприятий, подчиненных задачам и целям ведения войны.

В соответствии с особым понятием военного хозяйства некоторые ученые еще до войны (Отто Нейрат) высказывались за создание особого учения о военном хозяйстве, как особой политико-экономической дисциплине, так как военное хозяйство должно рассматриваться как особая форма хозяйства. Исходя из необходимости особой дисциплины, немецкий ученый Майр подразделяет науку о военном хозяйстве на теоретическую и практическую: военную политическую экономию, военную финансовую науку и военную социальную политику. Некоторые немецкие экономисты склонны были, в развитие этой идеи, к названию всякой дисциплины прибавлять эпитет «военный», создавая таким механическим образом целую систему военных экономических наук.

Допуская понятие особого военного хозяйства, которое имеет обоснованное право на существование, мы сравниваем его с каким-то «нормальным» хозяйством, хозяйством мирного времени. Наряду с ним военное хозяйство полно патологических явлений и потому является «ненормальным».

Вне сравнения с хозяйственными процессами мирного времени и вне изменений, вносимых войной в народное хозяйство (и притом

изменений, одинаково свойственных хозяйственной жизни всех воюющих стран),—вне этого сравнительного освещения явлений нет содержания для военно-хозяйственного исследования. Но если можно научным образом изучать патологические явления, внесенные войной в хозяйство, то это не значит еще создавать теоретическую и практическую военно-политическую экономию. Рассмотрение военного хозяйства никогда не может быть проведено без параллели с хозяйством мирного времени. Поэтому нет никакого основания для существования самостоятельной дисциплины военной политической экономии. Но это не исключает научного изучения военно-хозяйственных процессов, т. е. целого ряда явлений, связанных с развитием народного хозяйства в условиях войны.

В этих условиях научному исследованию подлежат: 1) историческое описание народно-хозяйственных условий в военное время и требований, предъявляемых войной к народному хозяйству, 2) выяснение влияния войны на народное хозяйство, 3) изучение опыта мероприятий, предпринимаемых государством для сохранения равновесия в народном хозяйстве, для удовлетворения требований, предъявляемых войной, и для организации хозяйства в интересах ведения войны. Эти три подхода к изучению военно-хозяйственных явлений соответствуют основным 3-м областям экономической науки: 1) истории хозяйства, 2) теории хозяйства и 3) экономической политики. В соответствии с этим необходимо различать: 1) военно-хозяйственную историю, т. е. историческое описание состояния народного хозяйства во время войны, 2) военно-хозяйственную экономию, т. е. учение о воздействии войны как пертурбационного фактора на народное хозяйство и 3) военно-хозяйственную политику, т. е. совокупность государственных мероприятий, направленных на поддержание равновесия в народном хозяйстве, нарушенного войной, на хозяйственное обслуживание военных потребностей и на организацию отдельных отраслей хозяйства, необходимых для успешного ведения войны.

Задача нашей работы заключается в систематизации материалов, освещающих военно-хозяйственную политику воевавших государств, т. е. мероприятий, принимавшихся государствами в соответствии с требованиями войны 1914—1918 гг., в противовес ее влиянию на народное хозяйство и в соответствии с военными задачами, которые ставили перед собой участники войны.

Война предъявила огромные требования не только к материальным ресурсам стран, но и к организационному аппарату хозяйства и к правительственному управлению. Война выдвинула слож-

нейшие задачи хозяйственного управления. Военное хозяйство требует быстрого темпа работы в большом масштабе, немедленного удовлетворения насущных нужд, без проволочки, обычной для мирного времени. Мало того, воевавшим правительствам необходимо было сочетать наибольшую преемственность принципов довоенного строя с новыми задачами государственного капитализма и в то же время при поддержке частной инициативы соблюсти наибольшее единство и централизованность мероприятий и наибольшую простоту организации.

Эти задачи были огромны и непосильны для идеального выполнения («оптимальная» хозяйственная боевая готовность). В мирное время управление почти не участвовало в хозяйственной жизни страны, предоставив полную свободу промышленности, тогда как в военное время оно должно быть главным двигателем, направляя и регулируя народное хозяйство. Во время войны управление отчасти перешло в руки военной власти—аппарату более подвижному и более отвечающему потребностям такого момента, но при масштабе войны 1914—1918 гг. требовалась более широкая управленческая база, которая создалась из чиновничества и коммерческого аппарата промышленности и торговли.

Война 1914—1918 гг. раскрыла наиболее широкие возможности вмешательства государства в хозяйственную жизнь. Она показала формы постепенного врастания государства в хозяйство. Кроме обычных форм военно-хозяйственной политики—финансирования войны—методов, известных нам из прежних войн, втечение войны 1914—1918 гг. развилась сложная система вмешательства государства в свободную игру экономических отношений—система регулирования хозяйства, а также формы государственного овладения движущими силами хозяйства в порядке мобилизации и милитаризации хозяйства.

Это усложнение военно-хозяйственной политики вызывалось необычайными масштабами последней войны. Но влияние войны на народное хозяйство с самого начала ее возникновения характеризовалось не только и не столько количественными отличиями от мирного хозяйства, сколько резкими изменениями в самой экономической конъюнктуре, неожиданной по своей сложности и по своему несоответствию с тем, чего ожидали. Заботы к накоплению необходимых запасов снаряжения и прокормления для действовавших армий были недостаточны для организации войны. Мобилизация сразу громадных армий создала внутри каждого из государств крупнейшего потребителя, сразу повлияв-

шего на соотношение спроса и предложения товаров, с отражением этого нарушения на ценах, на прибылях, на распределении доходов. Повсеместное появление признаков спекуляции, роста цен и ущербности населения в потреблении означало, что война полна одинаково дезорганизующих моментов для всех народных хозяйств и что расстройство хозяйственной жизни—неизбежный спутник больших мобилизаций и затяжных военных действий. Даже в Германии, где, как многим казалось во время войны, господствует дисциплина, порядок, где происходят чудеса организованности, в действительности все было далеко не на высоте. Тайная торговля из-под полы, нужда и лишения чиновничества, жестокая эксплоатация труда, уклонения от воинской повинности, расточительность военных спекулянтов, волокита в учреждениях, взятки, мошенничество, утайка продуктов,—все это было не чуждо и организованной Германии во время войны [1].

Государство, как организующее начало общественной жизни, по отношению к которому все проявления частно-хозяйственной деятельности должны были стать в положение служебное, не могло в процессе войны не вмешаться в стихийные процессы экономической жизни [2]. То, что происходило за время войны в недрах народно-хозяйственной жизни, было по природе своей борьбой процессов стихийных, иррациональных, не поддающихся практическому упорядочению при системе свободной конкуренции, с началом рациональным, организующим, исходящим от государственной власти. Это вмешательство организующего единства (государства) во взаимные отношения и взаимодействия связанных между собой капиталистических частных хозяйств (народное хозяйство) есть одно из самых замечательных явлений пережитой нами войны, поставивших на очередь острейшие социальные проблемы. Проявления «этатизма» имели место во всех странах, коснулись различных сторон экономической жизни, выразились в разнообразных формах.

Постепенно, ощупью, в повседневных трудностях практической жизни, в борьбе со сложностями, неведомыми до сих пор, приходилось правительствам решать новые задачи, вырабатывать средства противодействия, способы преодоления разрухи в хозяйственной жизни.

---

[1] Prof. Skalweit в своей интересной работе «Die deutsche Kriegsernährungswirtschaft» посвящает тайной торговле целую главу (218—229 стр.).

[2] «Война есть функция государства, есть государственная власть in actu» (Н. Бухарин, Экономика переходного периода, ч. I, Москва, 1920 г., стр. 24).

В одних странах раньше, в других позже, в одних полностью, в других лишь отчасти хозяйство постепенно становилось под контроль государства. Стали создаваться новые организационные принципы, новые правовые начала,—начала содействия, принуждения, регулирования хозяйственной жизни. Таксы, твердые цены, запреты ввоза и вывоза, реквизиции, принудительное распределение продуктов, монополии, трудовые повинности, составившие целую систему регулирования,—все это влилось новым потоком в народные хозяйства, поставило новые возможности сочетания частно-хозяйственных и публично-правовых интересов. На место частного субъекта хозяйства нередко становилось государство или его уполномоченные; в иных случаях государство ограничивалось контролем над частным предпринимательством, иногда ставило интересентов в такие материальные и правовые условия, что могло диктовать им свою волю, могло влиять на рынок и регулировать отношения, осуществляя свои задачи снабжения.

Выступая в качестве крупнейшего покупателя и заготовителя целого ряда товаров, связанных с обороной и снабжением армии и населения, государство не могло предоставить рынок свободной игре сил и должно было воздействовать на него либо косвенными мерами регулирования (нормировкой цен), либо прямыми способами организации хозяйства (монополии). Для осуществления всего этого государство создавало свои бюрократические органы единоличного характера (уполномоченные, контролеры, специальные министры, диктаторы), коллегиальные «совещания», «комиссии», «комитеты» междуведомственного характера, с участием общественных элементов из заинтересованных групп, и наконец принудительные частно-хозяйственные объединения, наделенные публично-правовыми функциями, с участием в них представителей государственной власти.

Система регулирования слагалась на опыте. Она развивалась вглубину, проникая от периферии хозяйства—потребления, распределения—до самых недр производства и организации труда; она распространялась вширину, захватывая не только предметы сельско-хозяйственного производства, т. е. массового потребления, но и вовлекая в сферу своего влияния рынки сырья, промышленные фабрикаты, наконец всю сферу промышленности, ее снабжения и финансирования, т. е. постепенно все то, что требовалось для обеспечения хозяйственной боевой готовности. Правительства воевавших государств не располагали даже приблизительными исчислениями материальных средств и способов

их обеспечения, которые потребуются для ведения войны, так как ни масштаб войны, ни ее длительность никому не представлялись ясными. Им чужда была идея такого гармонического сочетания средств, при котором достигался бы максимальный эффект военных действий, наивысшая военно-техническая боевая готовность и в то же время минимальное нарушение хозяйственных процессов. Идея такой оптимальной хозяйственной боевой готовности возникла в умах только после войны, когда выяснилась ошибка чрезмерных мобилизаций или недостаточных планов производительности военной промышленности [1].

Государственное регулирование зашло за время войны так далеко, что в Германии, например, где оно получило свое классическое завершение, где купца почти заменил чиновник, оно давало повод экономистам заключать о безвозвратной потере старых экономических отношений и начале новой эры в истории народного хозяйства. Так, проф. Пленге в своей книге: «Война и народное хозяйство» писал в 1915 г.: «Возможно, что новые организации, родившиеся из опыта войны, в несколько измененном виде окажутся в будущем вполне пригодными для мирного времени...» «Благодаря войне немцы ближе, чем когда-либо, подошли к социализму. Социализм как общественная организация является сознательной организацией в целях обеспечения наибольшей силы и здоровья страны. Социализм, как мировоззрение приводит отдельную личность к сознанию, что она является маленьким звеном большого целого». Мюнхенский экономист Эдг. Яффе еще в 1915 г. в своей работе «Народное хозяйство и война» писал: «Старый принцип индивидуализма и неограниченной свободы хозяйственной жизни изжил свой век. Германии суждено,—писал он,—на место «английского» начала хозяйственного эгоизма поставить новую истину организованного хозяйства...» «Хозяйственная служба как служба государственная и народная—таково моральное основание нового строя».

Под впечатлением военно-хозяйственного строя и в Англии к концу войны стали обсуждаться идеи реконструкции. И даже в этой стране восприняты были уроки войны не в пользу неограниченного хозяйственного индивидуализма. Так, «Economist» в 1917 г. писал: «Мы все теперь сознали, что не можем уже вернуться к старому необузданному индивидуализму, к работе каждого только для себя, без заботы о том, что будет с другими.

[1] См., напр., у А. Свечина, Стратегия. М., 1927, 2-е изд. „Экономический план войны“, стр. 53.

Принудительная кооперация под опекой государства показала нам, что может быть достигнуто при таком сотрудничестве. Мы увидели за время войны, как велики производительные силы нашей страны и что до регулирования они оставались наполовину неиспользованными».

Таково было впечатление, произведенное «новым строем» войны на очень многих наблюдателей хозяйственной жизни Европы, даже далеких от социалистических идей [1].

Но были и голоса предостережения. В Германии, где регулирование зашло особенно далеко, получив общее название «принудительного хозяйства» (Zwangswirtschaft), в предпринимательских кругах особенно в связи с организацией принудительных синдикатов высказывались возражения против «увлечений» в духе проф. Яффе или Вальтера Ратенау, который писал в 1918 г. в своей книге «Die neue Wirtschaft», что хозяйство стало не частным делом, а общественным [2].

Однако и идея социализации не сразу заглохла в Германии и пережила даже период нового подъема в начале 1920 г. в связи с внутренне-политическими осложнениями и трудностями, возникшими при проведении закона об угольном хозяйстве. Комиссия по социализации была вновь созвана в начале апреля 1920 г., но она не пришла в вопросе о социализации угольной промышленности ни к какому единому выводу. Тот же Ратенау, недавний вдохновитель «военного хозяйства», уже 31 июля 1921 г. в комиссии по социализации угольной промышленности в своей формулировке положения исходил из того, что в переживаемое

---

[1] В нашей литературе наиболее положительную оценку военно-хозяйственного строя мы встретили у Н. Ясного («Война и народное хозяйство», Харьков, изд. Союза, 1919 г., стр. 41—42). «Поистине,—пишет он,—сознательно регулируемое и направляемое из одного центра так называемое военное хозяйство Германии представляет собой обобществленное производство»... «Экономическая база социализма уже созрела». Авторы, рассматривавшие государственный капитализм с точки зрения его революционных возможностей, также оценивали положительно его предреволюционную зрелость. См. Н. Осинский, Строительство социализма, изд. «Коммунист», 1918 г., стр. 13; В. Милютин — в «Вестнике Соц. академии», № 2, 1923 г.; Я. Рудой, Государственный капитализм, «Моск. рабочий», Москва, 1927 г. Весьма интересный анализ государственного капитализма дает Е. Хмельницкая в своих двух статьях в «Вестн. Комакадемии», кн. 19 и 24.

[2] Из этих «увлечений» возникла идея социализации, прошумевшая в Германии втечение 2—3 лет (1918—1921 гг.) и черпавшая свой пафос в государственном капитализме военного времени. Под знаком «социализации» стояла в Германии после войны организационная проблема промышленности. Планы социализации строились на опыте войны.

тяжелое время «ничем нельзя заменить творческих сил предпринимателей и что обобществление хозяйства можно проводить лишь постепенно и перейти к полной социализации не ранее, чем через 30 лет».

1921 год является годом возвращения Германии к довоенному капиталистическому хозяйству.

Быстрота развития этой новой системы хозяйства была тем поразительнее, что с самого начала обнаружилась с очевидностью экономическая неподготовленность всех участников к методам ведения военного хозяйства.

Из всех государств одна лишь Германия показала сравнительно большую подготовленность к тому, чтобы справиться с сложными хозяйственными задачами, ставшими перед ней, хотя немецкие экономисты жаловались на равнодушие науки и общества к военно-экономическим темам. Так, Зомбарт в своей книге «Война и капитализм» (в предисловии) обличает экономистов в том, что «никто не дал себе труда лучше подготовиться, чтобы понять связь, существующую между войной и экономической жизнью» [1], Отто Нейрат также отмечает, что... «войной совершенно пренебрегают. Совершенно не занимаются систематически вопросами о влиянии войны на торговлю, на промышленность...»

Накануне войны в германской экономической литературе стал появляться интерес не только к финансовой боевой готовности (Риссер), но и к проблеме хозяйственной подготовленности к войне (wirtschaftliche Kriegsbereitschaft). Но все теоретические предусмотрения, все превращения отделов политической экономии в отделы военно-хозяйственной науки с прибавлением к каждому термину слова «Krieg» (Kriegswirtschaft, Kriegshandelspolitik, Kriegsverkehr и пр.) не могли быть достаточным руководством для преодоления возникших хозяйственных осложнений, так как война затянулась и «стратегия сокрушения» потерпела неудачу. Борьба приняла характер «войны на истощение» с «стратегией измора».

«Прошлые войны,—писал Пленге,—нас ничему не учат— они ведутся в иных экономических и политических условиях. Как экономика, так и наука идут быстро вперед. В прошлом у нас не было исчерпывающей теории регулирования рынка и

---

[1] К сожалению, сам Зомбарт лишь отдает дань своим увлечениям разными факторами капитализма (роскошь и любовь, евреи, война), но не дает никакого анализа «военного хозяйства».

цен. У нас были теоретики цен, у нас и теперь есть знатоки международного хлебного рынка, но глубоко обоснованного исследования хлебного рынка военного времени у нас не было. При таких условиях обвинять управление в неподготовленности было бы несправедливо».

Правда, еще в мае 1914 г. в Германии обсуждался вопрос о создании военно-хозяйственного «генерального штаба», но такая организация создана не была [1].

Артур Дикс утверждает, что «вопросам хозяйственной подготовки войны в Германии уделялось весьма мало внимания» [2], но в той же книге говорит о широких подготовлениях генерального штаба, ведомства путей сообщения, государственного банка и государственного казначейства [3]. Он признает также, что изданные в самом начале войны законы были задолго и планомерно подготовлены [4]. Втечение первых 25 месяцев войны на основании этих заранее подготовленных полномочий Союзного совета, предоставленных ему рейхстагом 4 августа 1914 г., была издана целая тысяча законодательных актов. Государственные деятели Германии утверждали, что она только в трех областях подготовлена была к войне—это генеральный штаб, министерство финансов и рейхсбанк.

Далеко не так уверенно и последовательно, как Германия, подошла к регулированию народного хозяйства Англия, которая

---

[1] Артур Дикс, который еще до войны печатал в журнале Германского генерального штаба статьи об экономической подготовке к войне, рассказывает в своей книге о военном хозяйстве («Хозяйственная война и военное хозяйство»), как в 1915 г. целый ряд профессоров-экономистов (Шмоллер, Эльцбахер, Гармс и др.) высказались за необходимость устройства при Генеральном штабе экономического отдела. После того как эти предложения были переданы в Главную квартиру, получился ответ 2 апреля 1915 г.: «Материалы получены с благодарностью. Они содержат очень ценные предложения, которые сейчас, однако, совершенно невозможно осуществить. Сейчас нам надо вести войну». Дикс говорит, что «почти невозможно понять, каким образом все эти указания и напоминания остались без внимания» (стр. 20).

Но Пленге (prof. Plenge, Der Krieg und die Volkswirtschaft, Münster, 1915 г.) более оптимистически смотрел на это: «Принимая во внимание наши довоенные организации,—писал он,— мы не должны слишком жаловаться на то, что не были заранее организованы ни военно-генеральный штаб народного хозяйства, ни центры военно-хозяйственных предприятий. Правда, германскому управлению их недоставало, но организовать их правильно оно бы не сумело. Впрочем, отсутствие этих организаций не причинило Германии непоправимого вреда».

[2] Art. Dix, Wirtschaftskrieg und Kriegswirtschaft, Berlin, 1920 г. (стр. 11. Русский пер. изд. Военного издательства, 1926 г.).

[3] Там же, стр. 12.

[4] Там же, стр. 21.

могла себе позволить роскошь свободного хозяйственного оборота почти полтора года от начала войны. Но постепенно, нехотя, медленно, под давлением экономической необходимости, вступила на этот путь и Англия, страна классической свободной торговли. Первый правительственный акт о защите государства (Defense of the Realm Act), прошедший через парламент в августе 1914 г., предоставлял правительству неограниченные возможности в смысле обеспечения «общественной безопасности и защиты государства», но этот закон не давал военному министерству или какому-нибудь иному ведомству исчерпывающих указаний относительно регулирования торговли и промышленности, определения принципов снабжения или предписаний максимальных цен.

Английское правительство провозгласило два принципа: «всякий личный интерес должен быть подчинен успешному проведению войны» и «следует как можно меньше вмешиваться в нормальное течение торговли». Эти два трудно совместимых принципа скоро разошлись на практике. Естественное противодействие, оказываемое промышленными и торговыми кругами попыткам правительства вмешиваться в дела торговли и промышленности, впоследствии привело к проведению целого ряда принудительных мероприятий.

В начале войны большинство министров придерживалось политики невмешательства в товарооборот, полагая, что закон спроса и предложений сам обеспечит необходимое снабжение для армии. Но уже первые три меры, принятые правительством в отношении регулирования торговли и промышленности, нарушили эту политику, хотя и не задевали еще серьезно интересы частных лиц[1]. Но когда перед государством стали проблемы поддержания внешней торговли и обеспечения гражданского населения товарами, что оказалось на опыте весьма сложным, британское правительство пошло так далеко по пути регулирования частных предприятий, что, по словам видного деятеля министерства продовольствия Ллойда, «приблизилось к государственному социализму» (State Socialism)[2].

---

[1] 1) Правительство гарантировало состоятельность банков и учетных фирм, 2) правительство переняло железные дороги путем договора, гарантировавшего довоенные дивиденды, и 3) правительство организовало королевскую комиссию по снабжению сахаром (монополия заготовок и импорта сахара).

[2] E. M. H. Lloyd, Experiments in State Control, Oxford, 1924. Publications of the Carnegie Endowment for international peace, 260 стр.

Из этой оценки Ллойда можно заключить, что впечатление у англичан от вынужденной перемены в политике правительства складывалось такое же, как и у немцев [1].

Под влиянием тех же условий, но разным темпом, с некоторыми различиями в формах, проделала этот путь и Франция. Процесс огосударствления хозяйственной жизни, происходивший во Франции, также не был плодом заранее обдуманной программы. Мероприятия принимались со дня на день, под давлением обстоятельств, по мере необходимости.

Началось с того, что уже с момента мобилизации государство нашло в существующем законодательстве средство для управления железнодорожным транспортом и реквизиции у частных лиц лошадей, повозок, автомобилей, реквизиций для нужд армии продовольствия и оружия. Но интендантство не могло собственными силами производить все это в достаточно широких размерах. Для снабжения армии важно было не только наложить руку на существующие запасы, но необходимо было создавать новые ресурсы. Государство стало устанавливать цены, распределять продовольствие, реквизировать продукты. В редких областях хозяйства, где свобода сохранилась в принципе, ее фактически держала в узде государственная монополия транспорта. Выполнение контрактов нарушалось режимом мораториумов. Покупка за границей ограничена была системой запрещений.

Свобода производства также подверглась во Франции ограничению. Государство стало распоряжаться сырьем, монополизировать его импорт, перемещать рабочие руки, возвращать рабочих с фронта, предоставлять военнопленных, организовывать импорт колониальных рабочих, контролировать промышленность, работающую на военные цели.

Свобода труда была ограничена: за стачку угрожала высылка на фронт военнообязанных. Для урегулирования условий труда

---

[1] Defense of the Realm Act был далек вначале от идей принудительного регулирования, что видно из того, что в марте (31 дня) 1915 г. была создана Королевская комиссия для возмещения убытков, возникающих вследствие применения королевской прерогативы (Royal Prerogative), т. е. для выяснения и определения тех сумм, которые, как говорилось в предисловии к докладу комиссии, «согласно здравому рассудку и добросовестному отношению должны быть выплачиваемы ходатайствующим о компенсации за убытки или потери, полученные от вмешательства правительства при использовании прав, предоставляемых законом о защите государства» («Defense of the Realm Act»).

Лишь впоследствии (в феврале 1916 г.) в этот закон были внесены поправки о праве реквизиции предметов военного снабжения, продовольствия и т. п.

французское правительство угрожало непокорным хозяевам милитаризацией их предприятий.

Даже ярые противники этатизма признавали, что все это было необходимо в интересах страны. Средствами частной инициативы нельзя было добыть из-за границы необходимого сырья. Экспортирующие страны—Англия и С. Штаты—требовали, чтобы французское правительство поставило их лицом к лицу с единым закупочным организмом. Коммерческого флота было недостаточно для доставки всего необходимого, и требовалось государственное вмешательство для того, чтобы тоннаж не использовался для грузов второстепенного значения.

Такое полное вторжение государства в хозяйственную жизнь вызвало сильный рост государственного аппарата. Число чиновников во Франции сильно увеличилось. Администрация принуждена была создавать новые органы для изучения вызванных войной проблем, для подготовки мероприятий и их исполнения. Прежде всего были организованы специальные «сервис» в заинтересованных министерствах, затем учреждены были новые «бюро» и «управления». Так, в министерстве торговли преобладающую роль стали играть services de guerre междусоюзнические и национальные.

В министерстве общественных работ (Traveaux publiques) тоже созданы были services militaires, которые занимались железными дорогами, водными путями. В военном министерстве возникло также много новых управлений и отделов. Заготовками всего необходимого для войны ведало министерство военных снабжений во главе с министром Альб. Тома (Le ministre de l'Armement).

Кроме центральных административных органов создавались всякие комитеты, комиссии—«offices» [1] и т. п., состоявшие из чиновников, коммерсантов, промышленников, сельских хозяев в различных сочетаниях. Иногда это были совещательные органы, изучающие какой-нибудь вопрос или группу вопросов: иногда же органы исполнительные, имеющие функции, родственные центральной администрации.

В последний период войны во Франции получила признание политика сотрудничества правительства с промышленниками. По германскому образцу организуются «консорциумы». Государство предоставляло дело заинтересованным лицам вместо того, чтобы

[1] Во время войны тип «оффис» получил большое распространение. Так, по этому образцу в декабре 1917 г. был создан «Office de la reconstitution agricole», в июне 1918 г. «Office central des produits chimiques agricoles» и т. д.

доверять его группе чиновников, и ограничивалось надзором. Иногда государство само брало на себя закупку сырья и предоставляло его консорциуму взамен за уплату издержек [1].

В конце 1916 г. французский парламент находился под влиянием решений, принятых незадолго перед тем английским кабинетом. Брианом был также сформирован «Comité de guerre» [2]. Внешне он был сформирован в традиционной форме министерства, но некоторые департаменты, до того раздельные, были сгруппированы под единым руководством. Этот Комитет, по идее Бриана, должен был перманентно заседать и выносить общие решения по ведению войны.

Французская идея «Comité de guerre» не имела даже отдаленного сходства с английской системой. В Лондоне члены военного кабинета (War Cabinet) были ответственны в своей политике перед парламентом. В Париже Комитет подготовлял решения, но они должны были затем приниматься Советом министров, на котором таким образом попрежнему лежала политическая ответственность. Английский военный кабинет состоял из министров без портфелей. Бриан же образовал Комитет из лиц, уже обремененных работой по своим департаментам. Военный кабинет Англии обладал настоящей правительственной властью, и министры играли второстепенную роль, во Франции же «Comité de guerre», уважая традиции, оставлял за министрами конституционную роль и действовал, так сказать, à titre officieux [3].

Всю эту военно-хозяйственную реорганизацию проделали в разных формах и Италия, и Австро-Венгрия, и отсталая Россия, всегда запаздывавшая, шедшая ощупью и не решавшаяся рецепировать готовые формы регулирования, бывшие уже налицо в Германии и у ее союзницы Австрии.

Разными путями, но под давлением одной и той же военной

---

[1] Первый такой консорциум возник уже в середине 1916 г. (Comptoir d'achats industriels pour les regions envahies). С 1918 г. «Консорциум» делается существенным инструментом в экономической жизни.

[2] Pierre Renouvin, Les formes du gouvernement de guerre. Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale.

[3] Со времени образования министерства Пенлевэ (12/IX—1917 г.) функции кабинета были определены декретом и министерским постановлением (arrêt). Уполномоченный на «политическое управление войной», он изучал, подготовлял и представлял на одобрение Совета министров все вопросы общего характера, касающиеся ведения войны, для разрешения которых требуется ответственность правительства. Он принимал также решения «по другим делам», которые ему вверены были президентом Совета и давал в них отчет Совету министров.

необходимости установления равновесия в народном хозяйстве между «фронтом» и «тылом», «армией» и «населением» создавалась в Европе система военного хозяйства, военного капитализма или, как его называли даже, «военного социализма».

Формы регулирования складывались с большим сходством, но типы организаций, качество и эффективность регулирования в той или иной стране зависели от уровня развития хозяйства, от богатства страны, от ее культурности. Неодинакова была также последовательность в прохождении стадий регулирования. Поэтому изучение военно-хозяйственного регулирования наиболее целесообразно изучать не по отраслям, как это обычно делается (сельское хозяйство, промышленность, транспорт, труд и т. д.), а по стадиям регулирования, которые проходит государство в своем вмешательстве в хозяйство. В то время как в одной стране (Германии, например) регулирование дошло уже до милитаризации хозяйства (трудовая повинность), в другой (в России, напр.)—только обсуждался вопрос о распространении твердых цен на частные сделки с хлебом. Из прилагаемого в конце первой главы синхронистического перечня важнейших мероприятий можно видеть это различие в темпе развития военно-хозяйственной политики по странам. В то время как в Германии мероприятия развертывались втечение 1914—1915 гг., в России они стали проводиться в 1916—1917 гг., а Англия и отчасти Франция приступили к серьезному регулированию лишь в 1917—1918 гг.

Здесь было глубокое различие не только в стадиях регулирования, но и в методах ведения войны, в хозяйственных затратах на войну. При одних и тех же требованиях, предъявляемых войной к двум, например, странам с разным уровнем хозяйственного развития, одна страна удовлетворяет эти требования усилением качества вооружений, повышением технической боеспособности, интенсификацией всей хозяйственной жизни; другая, более отсталая страна, достигает того же более экстенсивными способами за счет основного капитала страны и главным образом расширением живой воинской силы, как удачно формулировал это проф. Д. В. Кузовков: «небольшому предприятию с высоким строением капитала здесь как бы противопоставляется огромное предприятие с низким строением капитала» [1].

Ошибочно думать, что одну и ту же организацию можно перенести в любую действительность и что построенный механизм

[1] Проф. Д. Кузовков, Об исчислении материальных ресурсов войны, Москва, 1927 г., стр. 9.

пригоден для любой страны. Эта мера в иной стране может оказаться экономически нецелесообразной или мало продуктивной. Сравнительно легкому переходу к новой организации хозяйства в Германии, например, способствовали прежний довоенный хозяйственный аппарат, промышленные союзы, аппарат чиновников, система кооперации и, наконец, общественные организации. Благодаря развитию промышленности германские чиновники были тесно связаны с коммерческим аппаратом банков, крупных предприятий, промышленных организаций и т. п., в то же время лица, находящиеся в коммерческом аппарате, знакомы были с государственными учреждениями. Война сблизила обе эти группы «служилого сословия» и создала кадр военно-хозяйственной бюрократии.

Но германские власти допустили, между тем, ошибку, стремясь ввести в Турции свои организации. Они не учли того, что к недоразвитым государственным формам Турции нельзя было предъявлять таких, как в Германии, организационных требований [1].

В прежних войнах, не потрясавших народных хозяйств до основ, как мировая война, военно-хозяйственная политика сводилась, как мы уже заметили, к разработке системы финансовых мероприятий, которые в совокупности должны были обеспечить государству получение необходимых средств для ведения войны и нахождение источников покрытия военных расходов. Налоги, военные займы, эмиссии, иностранные займы—все это составляло предел, дальше которого государство не шло. Оно не касалось материальных основ хозяйства. При некоторых войнах (бурская, русско-японская, испано-американская) хозяйственная

---

[1] Чтобы обеспечить в Турции необходимое ей количество сырья и избежать посредников и этим вызвать понижение цен, Германия учредила там широко разветвленную, состоящую из многочисленных обществ, закупочную организацию, снабдив ее исключительным правом закупать, регулировать цены и транспортировать сырье. Торговля с Ближним Востоком монополизировалась этой организацией. Но этим Германия восстановила против себя очень подвижные в хозяйственном и довольно влиятельные в политическом отношении торгово-посреднические и мелкобуржуазные круги. Действительно, Турция, боясь вывоза ей самой необходимого сырья, скупаемого, по ее мнению, по низкой цене, ставила большие препятствия германской закупочной организации, которую она к тому же плохо понимала. Стремясь парализовать действие германской закупочной организации, Турция учредила центральную экспортную комиссию с правом нормирования цен на экспортное сырье и с правом разрешать частным лицам вывозить сырье под условием ввоза иностранных товаров. Таким образом Турция перешла к примитивным формам товарообменной торговли. См. «Krieg und Wirtschaft», серия в Archiv'е Зомбарта, статья (Heft VI) «Die Grenzen der Organisation».

проблема сводилась к проблеме государственных финансов и государственного кредита, к некоторому воздействию на денежный и капитальный рынок и иногда на валюту. Но это были войны, разыгравшиеся на хозяйственной периферии этих стран.

Мировая война обнаружила недостаточность казначейского финансирования войны. Она поставила с небывалой остротой проблему не только финансовой, но и хозяйственной боевой готовности государства во всем объеме материальных нужд, а финансовое обслуживание войны обусловила надлежащим экономическим базисом. Если в стране не было достаточно накопленного капитала и денежный рынок не способен был питать финансовых потребностей государства, то экономическая мощь страны не могла считаться надежной [1].

---

[1] С. Н. Прокопович в своей книге «Война и народное хозяйство» (Москва, 1918 г.), разбирая взгляды писателей довоенного периода (Блиоха, Гулевича, Струве, Туган-Барановского), совершенно правильно объединяет Блиоха, Гулевича и Туган-Барановского (о взглядах последнего речь идет уже во время войны) по тому признаку, что все они видели в отсталости России большую обороноспособность страны. С. Н. Прокопович выделил в данном случае П. Б. Струве, но он неправильно приписывает П. Б. Струве взгляд на военно-хозяйственную мощь страны как на проблему финансовой готовности. В нашумевшей в то время статье «Экономические проблемы великой России» (заметки экономиста о войне и народном хозяйстве) Струве действительно приписывает решающее значение финансовой зависимости государства от других стран, но эта зависимость обусловливается, по его мнению, богатством страны, т. е. степенью накопления в ней капитала в вещной и денежной форме. Взгляд Струве, таким образом, не является подходом к военно-хозяйственным проблемам по методу финансовых измерителей. Струве отмежевывался от экономистов, отделявших финансовый вопрос от материально-хозяйственного и, например, резко нападал на М. И. Туган-Барановского, который считал, что чем ближе страна к натуральному хозяйству, тем выносливее она в процессе ведения войны (см. статьи Туган-Барановского в сборнике «Вопросы мировой войны, 1915 г.»).

М. И. Туган-Барановский придерживался в сущности того же взгляда, что и И. С. Блиох в его шеститомном сочинении: «Будущая война в техническом, политическом и экономическом отношениях», СПБ, 1898 г. Банкир, жаждавший славы писателя-экономиста, И. С. Блиох нагромоздил кучу материалов, едва сведя концы с концами. В своих выводах из IV (экономического) тома он писал (стр. 166, 175): «Мы пришли к тому результату, что государство, которому война наименее опасна, которое наименее уязвимо, это Россия, что обусловлено громадностью ее пространства, свойствами ее почвы и ее климата, а еще более — социальным бытом ее населения, занятого преимущественно земледелием. Россия в состоянии вести оборонительную войну впродолжение нескольких лет, между тем как западные и южные государства, стоящие на высшей ступени культуры, с большим развитием промышленности и торговли, но с недостатком хлеба для пропитания своего населения, не могут вести войну целыми годами, не подвергаясь разорению и даже разложению».

С другой стороны, «чем богаче страна, чем лучше во время мира живет население, тем больше у нее средств как на ведение войны, так и на то, чтобы оправить-

Мировая война показала, какой размах может принять государственный кредит и какой экономической базы он требует для своего развития. Только те страны, в которых накоплен был капитал в вещной и производительной форме, могли иметь надежное обеспечение государственному кредиту. Никогда еще в истории огромные эмиссии неразменных кредитных билетов не сочетались с таким беспримерным расточением производительных сил, какое наблюдалось в воевавших государствах. В таких условиях налоги, займы и бумажные деньги не так просто могли быть использованы для финансирования войны. В Германии, например, где государственные займы размещены были внутри страны, в широких кругах населения, держатели государственных облигаций уплачивали налогами то, что они получали процентами по займам. Обременение налогами было фиктивным, так как все сводилось к переливанию доходов из одних карманов в другие.

Германские займы в значительной степени как бы заняли место капитала. Свободные средства предпринимателей помещены были в государственные облигации. Основной капитал предприятий превратился как бы в фиктивный капитал, который состоял в расчете на уплату процентов. Государственным кредитом, таким образом, был опустошен не только капитальный рынок, но и материальный субстрат основного капитала германской промышленности.

Но при затяжном характере войны для государства может оказаться недостаточным использование свободного рынка и существующих товарно-денежных отношений, и оно вынуждено перейти сначала к контролю и регулированию хозяйственных отношений, затем к стадии непосредственного материального позаимствования, либо к принудительному распределению и производству необходимых ему продуктов. Наступает момент, когда принцип свободной конкуренции не может осуществить стоящих перед государством военных задач и самое фритредерское государство вынуждено прибегать к нормировке или

ся от ее последствий. В России во время мира земледельцы и землевладельцы вследствие упадка цен на зерновые продукты едва сводят концы с концами.

Следует опасаться, что последствия войны могут выразиться в таком экономическом кризисе и упадке самих производительных сил, которые потребуют долгого времени для излечения. Итак, хотя России не грозят те перевороты, которых можно опасаться в Западной Европе после большой войны, тем не менее последствия ее могли бы быть весьма серьезны».

Эти две мысли Блиоха исключают друг друга.

регулировке. Здесь возможно много ступеней вмешательства государства в хозяйственную жизнь—ступеней от периферии хозяйства к его глубине, к его производственным источникам в зависимости от степени военно-хозяйственного кризиса.

Прежде чем перейти к рассмотрению других форм обеспечения хозяйственной боевой готовности государства, остановимся вкратце на влияниях, которые оказала война на хозяйственные процессы в капиталистических странах.

Многие находят черты сходства между действием войны на хозяйство и явлениями хозяйственного кризиса. Но это верно лишь, поскольку под кризисом разумеется всякое острое нарушение равновесия между производством и потреблением [1].

Действие военного кризиса, действительно, во многом сходно с действием чисто хозяйственных кризисов: наступают затруднения в сбыте, происходит сдвиг цен, нарушаются кредитные отношения и т. п.

Но есть и существенные различия [2]: чисто хозяйственный кризис следует за высокой конъюнктурой, является реакцией на последнюю, в то время как военный кризис может застать народное хозяйство в любом положении—как в депрессии, так и при высокой конъюнктуре. Его течение не определяется предыдущим состоянием хозяйства. Военный кризис не есть единообразное явление: наряду с бурным спросом в одном секторе хозяйства в другом в то же время может ослабевать производство и расти безработица. В ряде отраслей начинается высокая конъюнктура (железо, уголь, химия, электропромышленность) при сильном спросе, хороших ценах, верном сбыте и правительственных льготах. В других отраслях свертывается производство, наступают ограничения, трудности, банкротства.

Чисто хозяйственный кризис, разоряя отдельных лиц, не разрушает основного капитала и реальных производительных сил народного хозяйства. Война же, будучи непроизводительной затратой ценностей без эквивалента и без хозяйственной цели, есть

---

[1] Наиболее интересные соображения по этому вопросу высказаны проф. Eulenburg'ом в серии Archiv'a Зомбарта, посвященной войне, «Krieg und Wirtschaft». Статья его «Zur Theorie der Kriegswirtschaft» (1916, Heft V). В значительной степени на нем основывается Briefs в статье «Kriegswirtschaftslehre und Kriegswirtschaftspolitik» в «Handwörterbuch der Staatswissenschaften», т. V 4-го изд.

[2] Богданов и Степанов в своем «Курсе политической экономии» (1918 г., т. II, глава 7, «Теория мирового военного кризиса») считают войну «настолько своеобразной формой кризиса, что ее приходится исследовать отдельно».

разрушение ценностей, и потому военный кризис, наоборот, разрушает самую основу национального капитала, подрывает основы производительных сил.

Война 1914—1918 гг. с экономической стороны интересна прежде всего потому, что она показала, как сильно нарушается ею равновесие между спросом и предложением, между продукцией и потреблением. Нарушение происходит оттого, что армия невероятно концентрирует спрос. Она отчасти сокращает товарный запас, частью благодаря реквизициям, частью усиливая рыночный спрос. Однако, с другой стороны, из рядов индивидуальных потребителей выпадают те же мобилизованные, так что равновесие до некоторой степени восстанавливается. Но спрос на чисто военные припасы производит уже прямое нарушение равновесия и ведет к изменению характера продукции и, тем самым, к ограничению удовлетворения потребностей гражданского населения. Частный рынок отступает на задний план перед государственным. Появляются различия в условиях спроса и предложения на рынках «армии» и «населения». Сама продукция попадает в новые условия благодаря отливу рабочей силы в армию: она не только отливает, но ее носители из разряда производителей переходят в ряды исключительно потребителей. Меняются и условия производства как со стороны труда, так и капитала. Отвлечение рабочей силы и замена ее менее квалифицированной отражается на качестве и количестве продукции. Производительный процесс страдает также от недостатка сырья, орудий производства и т. д. Происходит быстрое истощение основного капитала, а в земледелии—истощение почвы.

Все это вносит серьезные изменения в соотношения предложения и спроса и изменяет механизм рынка и цен как регулятора продукции и потребления.

Война многообразно влияет на рыночный механизм. Прежде всего *уменьшается и качественная и количественная конкуренция*. Объем рынка сокращается прекращением свободных торговых сношений, исчезает тенденция к выравниванию рынка и выравниванию цен, происходившая благодаря действию международного уровня цен. Во время войны образование цен на разных рынках происходит самостоятельно. Это делает возможным осуществление *государственного вмешательства в ценообразование* (закрытие бирж, регулирование цен, валютные мероприятия), что невозможно или трудно при свободном едином рынке.

На свободном рынке цена, образующаяся при помощи спроса и предложения, регулируется издержками производства. При военном хозяйстве, поскольку не происходит вмешательства государства, изолирование рынков влечет за собой выступление новых кадров продавцов и производителей более дорогих, которые не выступали бы и не могли бы конкурировать при свободном рынке. Так, посевы, добыча продуктов горнопромышленности и т. п. начинают производиться на тех участках, где раньше это было невыгодным, где издержки производства были много выше. Кроме того, в рыночный оборот поступают товары, которые не нужны при других условиях рынка. Благодаря отпадению или сокращению поступлений на рынок некоторых товаров, повышаются также цены и на их суррогаты.

Изменение уровня цен влияет на капиталообразование, на покупательную силу денег, которая падает, так как для удовлетворения тех же потребностей их нужно затрачивать больше. Образование доходов изменяется, так как на долю производителей целой категории товаров выпадают выгоды, являющиеся простым следствием изменившегося положения рынка.

Все эти процессы, происходящие в недрах народного хозяйства, начинают угрожать равновесию системы и хозяйственной боевой готовности страны. Тогда государство, независимо от его социально-политического склада, вынуждено вмешаться в эти процессы. Так было во время мировой войны [1].

Сначала регулируется только обмен, главным образом в виде нормировки цен, но при сохранении свободы закупок. Затем неизбежно выступает санкция исполнения регулированных цен в виде реквизиций. Если цены установлены государством явно неприемлемо для рынка, то реквизиции становятся преобладающим способом приобретения необходимых казне товаров и закупка перестает быть свободной. Государство может ре-

[1] Насколько мало представляли себе возможное влияние большой войны на хозяйственную жизнь, видно хотя бы из того, какая жалкая формулировка дана по этому вопросу в известной книге Р. Штейнметца «Философия войны» (русский перевод, Петроград, 1915 г., изд. «Образование»). Описывая «вызываемый войной беспорядок в экономической жизни страны» на основании опыта наполеоновских войн и бурской, он оговаривается, что «нарушения в экономической жизни суть наиболее отдаленные последствия войны». Тот же автор верит, что дальнейшие войны (книга написана в Гааге в 1907 г.) будут сопровождаться гораздо меньшими разрушениями. «Не нужно быть большим оптимистом, — писал он, — чтобы считать вероятным дальнейший прогресс в этом отношении» (стр. 96).

гулировать распределение продуктов, так или иначе направляя их из производящих районов в потребляющие, но также и в порядке индивидуального регулирования личного потребления. Но когда оно берет на себя обязательство распределять продукты и снабжать ими распределительные органы, то по логической необходимости приходится прибегать к регулированию и в сфере производства не только в количественном отношении, но и в смысле ассортимента, качества, вплоть до принудительного трестирования и синдицирования. Так происходит развитие регулирования от периферии вглубину.

Число объектов может также все больше увеличиваться и вмешательство государства получает больший объем. Тогда задача государства становится затруднительной, так как чем больше продуктов входит в поле зрения государственного регулирования, тем труднее его осуществлять, особенно если дело касается различных сортов товаров.

Легче всего регулировать продукты иностранного привоза, так как они не могут попасть на рынок, не пройдя через руки государства. Сравнительно нетрудно воздействовать на рынок товаров, имеющих небольшое число покупателей (цветные металлы, кокс, рельсы), или когда число продавцов незначительно (сахар, хлопок). Но когда продукты распылены по стране, или число продавцов весьма значительно, проникновение государства во все поры товарооборота представляет огромные затруднения. Во всех воевавших государствах предметами регулирования были: хлеб, топливо, металлы, хлопок, кожи, мясо, сахар, и каждый из этих товаров требовал целой системы воздействия на рынок по всем разветвлениям. Так, от цен на чугун зависят все цены на железные изделия; цены на скот требуют регулирования цен на корма; цены на мясо зависят от цен на скот; регулирование сырья, например текстильного, зависит от регулирования пряжи и готовых изделий. Регулирование цен сахара связано с таксировкой кондитерских изделий и т. п.

Регулирование цен, казалось бы, представляет собой самое легкое для государственного аппарата: достаточно назначить цену, установить санкцию за ее нарушение, и роль государства выполнена. Эта элементарная концепция разделялась многими правительствами до тех пор, пока рынок своим противодействием не доказал, что одними принудительными мерами регулирование цен невозможно. Это общепризнанное теперь положение далось за время войны не легко.

Сначала неудача была в области такс. Построенные большей частью на принципе прибавления накладных расходов по провозу, хранению и т. д. к рыночным ценам исходных районов, они отличались между собой огромной пестротой, так как рыночные цены в пунктах заготовок не совпадали, да и цены соседних районов давали большую амплитуду колебаний. Разноместность цен создавала искусственное передвижение товаров из губернии в губернию, из департамента в департамент, нарушая нормальное развитие товарооборота. Мало того, в то время как правильная такса не оказывает никакого влияния на цены районов заготовок, неправильная—имеет огромное отрицательное влияние на цены районов производства, устраняя стимул к привозу товаров в данный район.

Неудовлетворительная такса побуждает государство переходить к следующей стадии—регулированию в центре всей системы нормированных цен. Обычно устанавливаются определенные цены в районах производства и в районах потребления. Таксирование сохраняет смысл только для продуктов, которые не выходят из пределов ближайшего округа. В воевавших государствах регулирование цен начиналось с такс, в то время как сама таксировка могла иметь почву, когда в стране выработана централизованная система твердых цен, на основе которых устанавливается известное соотношение между ценами районов производства и районов потребления. К такой единой системе цен воевавшие государства переходили не сразу.

Сначала рынок делился на две половины: на одной части рынка товары продавались по нормированным ценам для казенных поставок, а на другой—по вольным ценам для населения. Такое раздвоение рынка приносило величайшее нарушение товарооборота, так как производители стремились к продажам на вольном рынке, уклоняясь от сделок по твердым ценам. Эту ошибку проделали почти все страны, стараясь сначала при помощи реквизиций восполнять недостаток товаров, а затем переходя к установлению твердых цен для всего товарооборота.

Самый метод установления твердой цены представлял огромные трудности.

Естественно, казалось бы, надо строить цены на основе себестоимости. Но возникал вопрос, по себестоимости каких именно предприятий или хозяйств—крупных, средних или мелких—следует калькулировать. Цена, едва покрывавшая издержки производства для одних, сулила другим большие прибыли. Таким образом, введение твердых цен превращалось в дело покровительства

или разорения целых групп хозяйства. Для выяснения этих подробностей регулирования государство неизбежно втягивалось в изучение производственного аппарата, который можно было регулировать, имея перед собой целостный план всего хозяйства. Это вынуждало государства вступать на путь мобилизации, трестирования или синдицирования, но без нарушения принципа собственности и без коренного перераспределения национального дохода. Между полной государственной монополией и полной свободой торговли существует много переходных ступеней и градаций, в пределах которых государство может осуществлять свой контроль.

Уголовная угроза являлась обычно единственной мерой принуждения, карающей за несоблюдение каких-либо постановлений по контролю товарооборота. Но наряду с уголовной ответственностью, или вместо нее, а также рядом с ней становилось принудительное отчуждение, реквизиция у не желающих добровольно продать по установленным ценам.

Сначала реквизиция играла роль вспомогательного средства в системе мероприятий государства, но при широком применении этих мероприятий она превращалась в средство снабжения государства. В таком случае она дезорганизовала рынок не менее, чем неправильно применяемая твердая цена, так как риск реквизиции учитывался частными владельцами для цены товара и способствовал росту дороговизны. Тогда следующей стадией неизбежно являлась монополия.

Государственные монополии до войны известны были как монополии главным образом фискального характера. Они подготовлялись годами, на них решались только после серьезного убеждения, что путем налогового обложения или таможенных пошлин нельзя больше использовать фискальных возможностей, заключавшихся в потреблении данного продукта. При введении казенных фискальных монополий государства взвешивали, не отразится ли стеснение частной промышленной деятельности на товарообороте, сможет ли государственный аппарат заменить частную предпринимательскую инициативу. Литература о фискальных монополиях не многочисленна, но она довольно определенно настроена была против государственного вмешательства в хозяйственную жизнь [1].

Монополии военного времени имели совершенно другие цели—

[1] Противниками монополии выступали в довоенной России Д. Менделеев в своей книге «К познанию России», С. Ю. Витте, проф. И. Янжул, проф. М. И. Фридман и др.

материально-снабженческие. Более легкие формы монополии касались организации заготовления тех продуктов, которые держатель добровольно пожелает передать; в других случаях они прокламировали обязательную продажу всего продукта, которым располагал держатель. Таковы, например, хлебные монополии, в которых держатели зерна обязаны были сдать весь имевшийся у них хлеб за исключением необходимого для их потребления; либо находившийся у них продукт объявлялся подлежащим секвестру или реквизиции в пользу государственной власти, т. е. собственник утрачивал право распоряжения товаром или даже право собственности.

Монополии распространялись также на распределение. Когда продукт заготовлен был в порядке обязательной сдачи, т. е. на основе заготовительной монополии государства с принудительным отобранием, то обычно государство брало на себя обязательство также и распределить отчужденный продукт по своему усмотрению. Такая стадия хозяйственного этатизма приводила уже к тщательной нормировке потребления, система которой особенно детально была разработана в Германии.

Принимая на себя так далеко идущие обязанности по снабжению индивидуального потребителя, не говоря уже об армии и целых категориях населения, государство выступало как субъект хозяйства и вынуждено было проникать в первоисточник происхождения хозяйственных благ, со всеми последствиями, о которых мы говорили (регулирование производства, снабжение производителей материалами, сырьем, топливом, рабочей силой).

В области промышленности это вмешательство именуется мобилизацией промышленности. Мобилизация промышленности, т. е. приведение ее в состояние хозяйственной боевой готовности, требует, чтобы мобилизованные предприятия поставляли товары в таком количестве, такого ассортимента, типа, качества и в такие сроки, которые нужны государству для ведения войны или для поддержания народного хозяйства в состоянии устойчивого равновесия. Посредниками между государством и частнохозяйственными предприятиями выступают иногда особые комитеты (Военно-промышленный комитет в Германии и России), либо предпринимательские организации (синдикаты, промышленные союзы), либо другие формы нередко принудительного объединения. Правительственные органы в таком случае заключали генеральные договоры с этими организациями, передавая, делегируя им свои публично-правовые функции, требуя от этих организа-

ций осуществления определенных обязательств в деле снабжения. В то же время правительства предоставляли в их распоряжение свой принудительный аппарат, осуществляя госконтроль над деятельностью этих организаций и связанных с ними инстанций.

Такая организационная деятельность по мобилизации промышленности осуществлялась и *в области сельского хозяйства*, где трудности организации гораздо больше, так как государство имеет здесь дело с массой распыленных единичных хозяйств, притом дезорганизованных войной как со стороны рабочей силы, так и со стороны сдвига ценностей, к которому сельскому хозяйству весьма трудно приспособиться. Государство приходило здесь на помощь сельскому хозяйству снабжением рабочей силой, требуя за это определенных результатов от хозяйств, получивших помощь. В Англии, например, мобилизация сельского хозяйства сопровождалась не только такой помощью, но как бы контрактацией посевов. Там намечались определенная посевная площадь и размеры сборов. За это правительство гарантировало фермерам минимальные цены, т. е. давало возможность приспособиться к сдвигу ценностей в смысле более точной калькуляции, которая немыслима была без такой гарантии.

Мобилизация промышленности нередко сопровождалась *милитаризацией* некоторых предприятий или целых отраслей. Под милитаризацией мы разумеем перевод на положение военнообязанных всех участников производства со всеми последствиями, вытекающими из воинского положения милитаризованного хозяйственного участка.

На этой стадии глубокое вмешательство государства в хозяйственную жизнь и проникновение во все детали производственного процесса еще более регламентировано. Оно может иметь место либо в осуществлении договоров с посредническими предпринимательскими организациями в порядке как бы взаимно обусловленной целесообразности (для дисциплинирования рабочих и служащих, для предоставления каких-либо особых прав по аналогии с военными властями и т. д.), либо как мера, исходящая по инициативе государства, когда добровольное соглашение ни к чему не приводит, или когда на сцену выступает не гражданская, а чисто военная фронтовая власть, для которой важнее всего решительно и быстро добиться производственных результатов, необходимых по плану ведения военных действий. Трудовая повинность в Германии дает наиболее ярко выраженный тип милитаризованных промышленных предприятий.

Трудовая повинность, завершившая систему государственного капитализма в воевавших государствах, показала, до какой степени приспособляемости мог дойти под влиянием военной необходимости капиталистический режим, без нарушения его основ— частной собственности на орудия производства, наследственного права и т. п. В этом смысле опыт мировой войны и связанной с ней хозяйственной политики представляет огромный конструктивный интерес.

Если военно-хозяйственная система, как она сложилась, например, в Германии, есть высшая форма развития и приспособления капиталистического государства к состоянию войны, то приближение к этой классической форме государственного капитализма, мы утверждаем, совершилось по мере прохождения всех перечисленных стадий регулирования, и притом в намеченном именно порядке—от периферии хозяйства к глубине. Порядок этот следующий:

1) разрешительно-запретительный порядок внешней торговли,
2) таксы,
3) твердые цены,
4) реквизиции,
5) монополии,
6) нормировка потребления,
7) регулирование сельскохозяйственного производства,
8) милитаризация хозяйства и трудовая повинность.

} Мобилизация промышленности.

Этот порядок, разумеется, не исключает одновременности применения в разных областях хозяйства отдельных мероприятий из различных стадий регулирования, равно как и это не относится к формам военно-хозяйственной политики, применявшимся втечение всей войны, например финансированию, регулированию перевозок, мобилизации промышленности, необходимой для производства предметов военного снаряжения. Нам важно лишь отметить логическую связь: введение такс неизбежно приводит к твердой цене, которая в свою очередь имеет санкцией реквизицию, а последняя развивается в сторону монополии. Возможно, что на какую-нибудь область торговли сразу вводится монополия, либо какие-нибудь предметы с самого начала реквизируются государством, но всякое применение поздней стадии, например монополии, обязательно включает в себя более ранние формы (в данном случае монополия обязательно сопровождается твердой ценой и

реквизицией), или, например, милитаризация производства, как самая поздняя стадия, обязательно предполагает прохождение целого ряда более ранних принудительных форм регулирования, точно так же, как и вообще регулированию производства предшествует нормировка цен, регулирование снабжения и товарооборота. Нас интересует в данном случае не порядок прохождения стадий, которые имеют значение лишь ориентировочной схемы, а логически последовательная взаимозависимость форм военно-хозяйственной политики. Ни одна из этих форм немыслима в изолированном виде, притом одни из форм обусловливаются трудностями товарооборота и снабжения (недостаток материальных ресурсов не всегда при этом имеет место), другие связаны также с преодолением социальных трудностей и противоречий в условиях капиталистического государства в состоянии войны (например милитаризация промышленности), третьи обусловливались просто товарным оскудением и недостатком продуктов.

СИНХРОНИСТИЧЕСКИЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВАЖНЕЙШИХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ЧЕТЫРЕМ СТРАНАМ.

Германия

Закон, уполномачивающий Союзный совет принимать меры для предотвращения хозяйственных затруднений	2 авг. 1914 г.
Акты: о выпечке военного хлеба, об обязательном помоле зерна, об употреблении пшеницы и ржи на корм скоту, о предельных ценах	28 окт. 1914 г.
Введение хлебной монополии и образование Имперского хлебного бюро	25 янв. 1915 г.
Введение мясопустных дней	28 окт. 1915 г.
Введение мясных карточек	20 авг. 1916 г.
Указ о твердых ценах на хлеб	28 окт. 1914 г.
Закон о предельных ценах на предметы широкого потребления	4 авг. 1914 г.
Учреждение Военно-промышленного комитета	8 авг. 1914 г.
Взятие на учет и секвестр текстильного сырья военным ведомством	28 нояб. 1915 г.
Учреждение ведомства военного снабжения	1 нояб. 1916 г.
Секвестр тканей, белья и платья, годных для обмундирования	1 февр. 1916 г.
Учреждение Рейнско-вестф. промышленностью „переходного синдиката“	14 нояб. 1915 г.

Франция

Декреты о регулировании оборота с зерном, мукой и о реквизициях для нужд населения	25 апр. 1915 г. 29 июля 1916 г. 3 авг. 1916 г.

Установление твердых цен на муку и зерно . . . . 16 окт. 1915 г.
Закон о таксировке предметов первой необходимости . . . . . 20 апр. 1916 г.
Закон о предоставлении правительству права регламентации производства, обработки, продажи, хранения и потребления предметов первой необходимости . . . . 10 февр. 1918 г.
Введение учета масло-семян, растительных и животных жиров и монополия покупки масличных продуктов в Африке . сент.—нояб. 1917 г.
Учреждение министерства продовольствия . . . . 15 сент. 1917 г.
Учреждение Центрального хлебного бюро и Центрального комитета по мукомолью и хлебопечению . . . . 31 июля 1917 г.
Учреждение Фуражного бюро . . . . 7 нояб. 1917 г.
Введение хлебных карточек . . . . 31 июля 1917 г.
Закон о хлебной монополии . . . . 30 нояб. 1917 г.
Введение монополии сахарного импорта . . . . 8 марта 1916 г.
Установление мясопустных дней . . . . 14 апр. 1917 г.
Учреждение Управления по вопросам сельского хозяйства, рабочей силы при м-ве земледелия . . . . 3 янв. 1917 г.
Закон об использовании пустующих земель . . . . 7 апр. 1917 г.

Англия

Учреждение Угольного комитета, запрещение угольного экспорта . . . . 23 февр., 13 мая 1915 г.
Акт об ограничении цен на уголь . . . . 29 июля 1915 г.
Соглашение с шахтовладельцами о контроле угольных шахт . 11 марта 1917 г.
Учреждение министерства военного снабжения . . . . май 1915 г.
Монополизация льняного, шерстяного и хлебного импорта февр., июнь, окт. 1916 г.
Учреждение министерства продовольствия . . . . дек. 1916 г.
Установление твердых цен на пшеницу, ячмень, овес, муку и крупу . . . . 9 янв., 16 апр., 9 мая 1917 г.
Учреждение министерства мореплавания . . . . декаб. 1916 г.
Введение сахарных карточек . . . . июль 1917 г.
Правила о порядке обработки земли . . . . 10 янв. 1917 г.
Билль о производстве хлебов . . . . 25 апр. 1917 г.
Учреждение Хлопкового контрольного бюро . . . . 20 июня 1917 г.
Регулирование хлопчатобумажного производства . . . . 3 авг. 1918 г.

Россия

Образование Земского союза . . . . 30 июля 1914 г.
„ Союза городов . . . . 9 авг. 1914 г.
Образование Особого совещ. по обеспечению действующей армии предметами снабжения . . . . 7 июня 1915 г.
Образование Главного продовольственного комитета при м-ве торг. и промышленности . . . . 19 мая 1915 г.
Правила о разрешительной системе угольных перевозок . . . . 29 мая 1915 г.
Учреждение четырех Особых совещаний . . . . 17 авг. 1915 г.
Организация Центр. военно-промышлен. комитета . . . . . . май 1915 г.
Учреждение Комитета по делам металлургической промышленности . . . . 17 дек. 1915 г.

Правила об издании такс	12 февр. 1916 г.
Секвестр Путиловского завода	27 февр. 1916 г.
Закон о распространении твердых цен на частные сделки	9 сент. 1916 г.
Постановление о разверстке хлебов	29 нояб. 1916 г.
Учреждение губернских продовольств. комитетов	7 марта 1917 г.
Учреждение Общегосударственного продовольствен. комитета	9 марта 1917 г.
Закон о хлебной монополии	25 марта 1917 г.
Учреждение министерства продовольствия	5 мая 1917 г.
Учреждение Главного экономич. комитета и экономич. совета	21 июня 1917 г.
Введение кожевенной монополии	21 апр. 1917 г.
„ угольной монополии	1 авг. 1917 г.

ЛИТЕРАТУРА

А. К. Пигу, Политическая экономия войны, перев. с англ. под ред. Н. А. Данилова, Воен. изд-ство Ленинградск. военн. округа, Ленинград, 1924 г. Р. Штейнметц (Гаага), Философия войны, перев. Г. Абрамович, П., изд. «Образование», 1915. И. С. Блиох, Будущая война в техническом, политическом и экономическом отношениях, СПБ, 1898. Эли Гекшер, Экономика мировой войны, перев. со шведского под ред. К. Тиандера, П., «Задруга», 1917. Вальтер Ратенау, Новое хозяйство, перев. Москва, 1923. Фалькенгайн, Верховное командование, Высш. военн. редакц. совет, М., 1923. В. Майский, Энзис и Велокс, Марксизм и вопросы войны и мира, «Книга», 1916. Норман Энджель, Великое заблуждение, изд. 2-е, М., 1912. Л. Крицман, Героический период великой русской революции, Госиздат. Я. Рудой, Государственный капитализм, «Московский рабочий», М.—Л., 1927. Карл Тышка, Мир. хозяйственная проблема современных индустриальных государств, «Эк. жизнь», 1926. Н. Осинский, Строительство социализма, «Коммунист», М. 1918. Н. Бухарин, Экономика переходного времени, ч. I, М., Госиздат, 1920. А. Свечин, Стратегия, М., «Военн. вестник», 1927, 2-е изд. Артур Дикс, Война и народное хозяйство по опыту Германии в мировую войну, М., Гос. военн. издат, 1926. Ю. Ларин, Государственный капитализм военн. времени (1914—1918 гг.) Л.—М., Госиздат, 1928. Евген. Святловский, Экономика войны, изд. «Военный вестник», М., 1926. Д. Кузовков, Об исчислении материальных ресурсов войны. Тезисы, М., 1927. И. Левин, Проблема финансовой боевой готовности и финансовая боевая готовность России, изд. О-ва фин. реформ, П., 1914. П. Струве, Экономические проблемы великой России, Сборн. «Великая Россия», 1912. С. А. Фалькнер, Проблемы теории и практики эмиссионного хозяйства, М., 1914. Н. Д. Кондратьев, Мировое хозяйство и его конъюнктура во время и после войны, Вологда, 1922. Б. Э. Нольде, Организация народного хозяйства воюющей Германии, П., 1916. В. Гриневич, Народное хозяйство Германии, Берлин, «Научная мысль», 1924. В. Майский, Германия и война, М., 1916. Н. Ясный, Война и народное хозяйство, Харьков, 1919. М. Лурье (Ю. Ларин), Трудовая повинность и рабочий контроль, «Книга», 1918. С. Н. Прокопович, Война и народное хозяйство, изд. 2-е, дополненное, «Совет кооперативн. съездов», М., 1918. Ю. Н. Данилов, Россия в мировой войне 1914—1915 гг., 1924, Берлин, изд. «Слово». Н. А. Данилов, Влияние великой мировой войны на экономическое положение России, П., Госиздат, 1922. Финн-Енотаевский, Капитализм

в России (1890—1917 гг.), т. I, изд. НКФ, 1925. «Труды комиссии по изучению современной дороговизны при О-ве им. А. И. Чупрова», вып. I—III, М., 1915 О влиянии войны на некоторые стороны экономической жизни России, изд. М-ва финанс., П., 1916. В. И. Гриневецкий, Послевоенные перспективы русской промышленности. 2-е изд. М., 1922. О. И. Авербах, Законодательные акты, вызванные войной, П. 1915—1918. М. Смит, Очерки переходного периода, изд. ВСНХ, М., 1917. Гр. Полонский, Регулирующие мероприятия правительственной и общественной власти в хозяйственной жизни за время войны, П., 1917. А. Вольпе, Современная война и роль экономической подготовки, Библиотека I Всесоюзного съезда ВНО, № 10, 1926. В. Назимов, Военно-экономический генеральный штаб, «Известия Московск. военно-промышленн. комитета». № 11, 1915. F. W. Hirst, The Politikal Economy of War., Dent et Sohn, London and Toronto, 1916. E. M. H. Lloyd, Experiments in State Control; Oxford, Humphrey Milford, 1924, Carnegie Endowment for international peace. Johann Plenge, Eine Kriegsvorlesung über die Volkswirtschaft, Berlin, I, Springer, 1915. Johann Plenge, Der Krieg und die Volkswirtschaft, Münster, 1915. Georg Brodnitz, Das System des Wirtschaftskrieges, Tübingen, 1920. O. Jöhlinger, Weltwirtschaftliche Ursachen des Krieges. Dietrich Reimer, Berlin, 1916. K. Kautsky, Kriegsmarxismus, Ignaz Brand et Co, Wien. W. Ed. Biermann, Volkswirtschaftliche Lehre des Weltkrieges, Berlin—Leipzig, Verlag W. Rothschild, 1915. André Lebon, Problèmes économiques nés de la guerre, Paris, Payot et C—ie, 1918. Eduard Meyer, Weltgeschichte und Weltkrieg, Stuttgart-Berlin. Gotta'sche Buchhandlung, 1916. H. Giray, War Time Control of Industry, The Experience of England, New-York, 1919. Clarkson, Industrial America in the World War, The Strategy behind the line, 1917—1918. Boston—New-York, 1923. Leo Chiozza-Money, The triumph of nationalization, London, Cassel and Co, 1920 (есть перев.—Госиздат, М.-П., 1923). Ch. Mendelsohn, Wandlungen des liberalen England durch die Kriegswirtschaft, Tübingen, 1921. Krieg und Wirtschaft, Kriegshefte des Archivs für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Heft 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, Tübingen, Verlag I. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1914—1918. Briefs, Goetz, Kriegswirtschaftslehre und Kriegswirtschaftspolitik, «Handwörterbuch der Staatswissenschaften», IV Aufl. La Guerre, Deuxième série: La guerre et la vie économique, Paris, Librairie Felix Alcan, 1916. Prof. A. Skalweit, Die deutsche Kriegsernährungswirtschaft. Veröffentlichungen der Carnegie Stiftung, 1927. M. Schwarte, Der Weltkrieg in seiner Einwirkung auf das deutsche Volk, Leipzig, 1918. Edgar Jaffé, Volkswirtschaft und Krieg, Tübingen, 1915, J. C. B. Mohr. Georg von Mayr, Volkswirtschaft, Weltwirtschaft, Kriegswirtschaft, Berlin—Leipzig, 1915, W. Rotschild. Ferdinand Schmidt, Kriegswirtschaftslehre, Leipzig, 1915, Veit C-o. Eberhard Gothein, Krieg und Wirtschaft, Heidelberg, 1914, J. Hörning. Heinrich Mannstädt, Preisbildung und Preispolitik im Frieden und im Kriege, Jena, C. Fischer, 1916. Andreas Voigt, Kriegssocialismus und Friedensocialismus, Leipzig, A. Deichert, 1916. E. Heymann, Die Rechtsformen der militärischen Kriegswirtschaft als Grundlagen des neuen deutschen Industrierechts, Verlag Elvet, Marburg, 1921. A. von Tirpitz, Erinnerungen, Neue durchgesehene Auflage mit Namen-und Sachregister, Leipzig, Verlag K. F. Koehler, 1920. Th. v. Bethmann Holweg, Betrachtungen zum Weltkriege, T. I. Vor dem Krieg, Reimar Hobbing Verlag, Berlin, 1919. Karl Helferich, Der Weltkrieg, Berlin, 1919. W. Rathenau, Probleme der Friedenswirtschaft, S. Fischer, Berlin, 1921. Dr.

Hermann Schumacher, Deutsche Volksernährung und Volksernährungspolitik im Kriege, K. Heymanns Verlag, 1915, Berlin. K. Diel, Deutschland als geschlossener Handelsstaat im Weltkriege, Berlin, 1916. Pierre Renouvin, Les formes du gouvernement de guerre, Publication de la dotation Carnégie pour la paix internationale. John Fairly, British war administration. Preliminary studies of the war, Carnegie Endowment, 1919. Georg Bernhard, Uebergangswirtschaft, Berlin, 1918. Felix Weil, Sozialisierung, Verlag „Gesellschaft und Erziehung", Berlin, 1921. Rudolf Goldscheid, Sozialisierung der Wirtschaft oder Staatsbankerott, Ein Sanierungsprogramm, Leipzig—Wien, Anzengruber Verlag. Brüder Suschnitzky, 1919. R. Goldscheid, Staatssozialismus oder Staatskapitalismus, Anzengruber-Verlag, Brüder Suschnitzky. Wien—Leipzig, 1917. Otto Neurath, Vollsozialisierung. Von der nächsten und übernächsten Zukunft, Jena, Eugen Diedrichs, 1920. Der Aufbau der Gemeinwirtschaft, Denkschrift des Reichswirtschaftsministeriums vom 17 Mai 1919, Jena, Eugen Diedrichs, 1919.

ГЛАВА ВТОРАЯ

ФОРМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВОЙНЫ

Война предъявила колоссальные требования к казначействам воюющих государств. Писатели, подсчитывавшие военные издержки воевавших государств (Chlepner, Seligman, Edg. Crammond, Fridman, Yves Guyot, Fisk, статистический отдел Генерального штаба САСШ, Bogart и др.) оперировали суммами, которые никогда еще не фигурировали в истории войн. По обстоятельным подсчетам Богарта обе коалиции израсходовали 208 305 млн. долларов, из которых на Англию приходится 44 029 млн. долларов, на САСШ—32 080 млн. долларов, на Францию—25 812 млн. долларов, на Россию—22 593 млн. долларов, на Германию—40 150 млн. долларов. По несколько иному подсчету Фиска [1], суммы военных расходов, распределенные по странам, составляли—см. табл. на стр. 43.

Финансирование войны потребовало изыскания каких-то небывалых источников, между тем источники эти известны: ими являются займы, налоги и выпуски бумажных денег. Необходимо было напрячь усилия к извлечению из самих народных хозяйств необходимых средств. Вопрос о финансовой боевой готовности воевавших стран, в результате постепенного как бы врастания государственного хозяйства в народное, стал выходить далеко за пределы казначейских расчетов.

Решающим фактором была не столько финансово-техническая подготовка государств, сколько прочная экономическая база для широкой финансовой политики. Уже перед войной все возраставшие функции государственного механизма сопровождались соответствующим увеличением бюджетов, усовершенствованием налогового дела, ростом государственного кредита, который опирался на разветвленную банковскую систему и развитие биржевого дела. Финансовая выносливость капиталистических государств во время войны в значительной степени покоилась на этих основах, кото-

[1] Г. Фиск, Междусоюзнические долги (изд. Фин. из-ва). Фиск подсчитываст в пределах бюджетного года.

Покрытие военных расходов с 1914 (1914/15) по 1919 (1919/20 гг).

В млн. долларов по паритету

СТРАНЫ	Все расходы на войну	*(Бюджет)* Доходы, превышающ. средн. доходы довоен. лет[1]	*(Внутрен. займы)* Поступл. от внутр. займ., превышающ. средн. довоен. поступлен.	*(Внешние займы)* Поступл. от внешн. займ., превышающ. средн. довоен. поступл.	Все поступления, превышающ. средн. поступл. довоен. лет[2] (2 + 3 + 4)
	1	2	3	4	5
Брит. Империя	55 506	15 973	32 699	6 916	55 588
В том числе:					
Англия	49 215	14 042	28 111	6 847	49 000
Франция	33 557	1 416	25 550	6 481	33 447
Германия	47 048	5 777	41 183	10	46 970
САСШ	36 583	13 719	22 627	397	36 743
Россия	19 954	745	15 067	3 963	19 775

рые, в свою очередь, зависели от продуктивности народного труда и степени накопления капитала в стране. Интенсивность капиталонакопления в той или иной стране в конечном итоге определяла возможности финансирования войны. Когда накопленных капиталов оказалось недостаточно, воюющие страны были вынуждены стать на путь инфляции, который привел некоторые из них к финансовой катастрофе, независимо от того, оказались ли они, как Франция, в лагере победителей или, как Германия, в лагере побежденных. Но в первые годы войны успешность финансовой мобилизации зависела в значительной степени от подготовленности самой финансовой системы государства с его налоговым делом и кредитно-денежным хозяйством.

Сравним в самых общих чертах систему государственных финансов четырех главнейших участников войны—Англии, Франции, Германии и России. Наиболее подготовленной к войне ока-

[1] В этой графе дается превышение доходов военного времени над средними довоенными доходами, т. е. покрытие военных расходов в порядке обыкновенного бюджета.

[2] Сумма расходов (1) не всегда балансируется с суммой всех поступлений (5), потому что остатки наличных средств, которые не всегда можно было выяснить, не включены в таблицу.

залась из них в этом отношении Англия, хотя в смысле финансово-техническом она далеко отставала от Германии.

Государственные финансы Англии были целиком построены на принципе полного покрытия регулярных расходов за счет обыкновенных поступлений. Так, в 1913/14 бюджетном году 87% расходов было покрыто налогами, притом значительную их часть составляли прямые налоги и налог на оборот капиталов (гербовый и регистрационный). Налоги на потребление захватывали предметы широкого потребления, как водка, но не касались предметов первой необходимости. Налоги на доход были хорошо разработаны и по своей системе чрезвычайно гибки. Система повышенного обложения рентных доходов, добавочного налога на большие доходы и сильного обложения наследств давала в руки правительства хорошее средство, легко применяемое для повышенных требований военного времени. Государственный бюджет не только не требовал покрытия кредитными операциями, но давал перед войной некоторые излишки. Правительство и парламент твердо проводили принцип использования государственного кредита лишь на чрезвычайные расходы с погашением в нормальные годы. В результате государственный долг составлял перед войной лишь 706 млн. фунтов стерлингов, в том числе 89,9 млн. фунтов стерлингов текущего долга, что для Англии составляло небольшую сумму.

Германии, в отличие от Англии, неоднократно приходилось уже перед войной прибегать к государственному кредиту. Для покрытия все возраставших расходов была уже недостаточна устаревшая налоговая система, построенная на налогах на потребление (в 1913 г.—659 млн. марок) и лишь восполненная разными видами гербовых сборов (270 млн. марок). Поступления от прямых налогов были очень невелики. Государственный долг составлял к началу войны сумму в 5 478 млн. марок, в том числе 500 млн. марок текущего долга. Изменение налоговой системы в соответствии с назревшими требованиями времени встречало препятствие со стороны отдельных государств, входивших в Германскую империю.

Налоговая система Франции являлась, пожалуй, одной из самых отсталых. Прямые налоги покоились на основаниях, созданных еще во время революции. Они состояли из целого ряда налогов на благосостояние, взимаемых по чисто внешним признакам, как, например, налог на двери и окна. В то же время эти прямые налоги препятствовали введению единого подоход-

ного налога, борьба вокруг которого велась втечение многих лет, но почти до самой войны не увенчалась успехом. Равновесие бюджета с трудом поддерживалось текущим кредитом. Последний довоенный бюджет был сведен с дефицитом. Государственный долг составлял к началу войны 34 млрд. франков, в том числе 1,7 млрд. текущего долга. В начале июля 1914 г. правительство выпустило для покрытия бюджетного дефицита ренту на 805 млн. франков из 3½%, сроком на 25 лет, полный неуспех которой сильно затруднил кредитные операции во время войны. Подготовка государственных финансов заключалась лишь в накоплении Французским банком большого запаса золота, рост которого происходил скорее, чем это позволял платежный баланс страны. Так, в период 1895—1904 гг. он составлял в среднем 2 185 млн. франков, в 1905—1913 гг.—3 146 млн. франков, в конце 1913 г.—3 508, а на 31/VII 1914 г.—4 141 млн. фр.

Система государственных финансов России с ее слабым развитием прямых налогов, отсутствием подоходного налога и огромной ролью в бюджете винной монополии, отпавшей с момента объявления мобилизации и прекращения продажи вина, предопределяла покрытие военных расходов целиком за счет внебюджетных источников. При слабом темпе накопления капитала внутри страны нечего было рассчитывать на кредитные операции правительства. Для эмиссии военного займа рынок оказался подготовленным лишь в октябре, да и то сравнительно на небольшую сумму (500 млн. руб.). На первый план, естественно, выдвигался классический способ бумажно-денежной эмиссии. Значительный золотой запас Государственного банка, достигавший в июле 1914 г. 1,6 млрд. рублей (при покрытии кредитных билетов в обращении в размере 98%), не только облегчал этот способ финансирования войны, но и располагал к этому. Вследствие сильного сокращения экспорта и необходимости прибегать в самых широких размерах к военным заказам за границей из-за слабого развития отечественной промышленности перед русским правительством стала сложная проблема покрытия отрицательного сальдо платежного баланса путем широкого кредитования за границей.

В первые же недели после объявления войны воюющие государства должны были принимать меры к поддержанию существующей системы для восполнения возросшей потребности в платежных средствах на проведение мобилизации и оплату первых военных расходов. Для поддержания кредитной системы, испытывавшей со всех сторон натиск, всем воюющим государствам пришлось

объявить мораториум с закрытием бирж и отсрочкой расчетов по июльским сделкам ultimo. Однако полный мораториум был проведен лишь во Франции, причем расчеты по целому ряду обязательств, как, например, по квартирной плате, не были закончены до конца войны. В Германии и Англии был объявлен лишь частичный мораториум, причем уже в конце сентября 1914 г. мораториум по векселям был в Англии отменен. Англичане рассматривали его как право, которым надлежало пользоваться лишь в действительно крайних случаях, не злоупотребляя им в случаях возможности исполнения обязательств. Ни один крупный банк и даже ни одно солидное коммерческое предприятие им не воспользовались, вследствие чего мораториум не оказал такого давящего влияния на хозяйственную жизнь страны, как во Франции.

В России указом 20 июля векселедержателям было предоставлено право в случае неплатежа отлагать протест векселей без потери ими вексельной силы. Затем, указом 25 июля установлен мораторий, который отсрочивал до 25 сентября платеж по выданным до начала войны векселям в западных и южных губерниях. Дальнейшими указами применение моратория постепенно сократилось (по указу 11 ноября—до 10 губерний) за исключением губерний, составляющих театр войны, где был распространен общий мораторий.

Возросшая потребность государства в платежных средствах удовлетворялась повсюду одним и тем же способом—дополнительными выпусками бумажных денег при одновременном прекращении золотого размена, что потребовало в Германии и Франции приостановки действия банковских законов. Прекращение золотого размена содействовало притоку в центральные банки золотой монеты, особенно в Германии, где Рейхсбанку удалось втечение первых двух лет войны увеличить этим способом свой золотой запас на 2½ млрд. марок. В первые дни мобилизации и войны Рейхсбанк был подкреплен специальным золотым запасом казначейства в размере 207 млн. марок, хранившимся неприкосновенно на случай войны, что сразу, при норме золотого покрытия эмиссии в одну треть, расширило эмиссионные возможности банка на 621 млн. марок. Потребность оборота в мелких купюрах, денежных знаках после исчезновения металлической монеты была восполнена во Франции выпуском мелких купюр банкнот, в Германии—учреждением специальных ссудных касс, которые выдавали ссуды под залог ценностей, това-

ров и государственных долговых обязательств, эмитируя под них специальные билеты (Darlehnkassenscheine). Они были кредитными билетами по характеру стоящей за ними сделки и размenивались свободно на банкноты Рейхсбанка, которые по банковскому закону могли выпускаться лишь против золота и векселей, но не в порядке ссуд под ценности. Таким образом Darlehnkassenscheine послужили не только для расширения денежной массы за пределы, допускаемые состоянием золотого запаса, но и для поддержки кредитного оборота за счет эмиссии, с обходом закона о невыпуске банкнот в порядке ссуд под ценности. Когда в конце 1916 г. золотого запаса Рейхсбанка оказалось недостаточно для законного покрытия банкнотной эмиссии, билеты ссудных касс были включены в золотое обеспечение [1].

Учрежденный немцами Бельгийский эмиссионный банк (Société générale de Belgique) выпускал также бельгийские бумажные деньги под обеспечение банкнотами Германского имперского банка. Бельгийский банк возвратил несколько партий банкнот Имперскому банку, что соответственно уменьшало суммы банкнот в обращении. Кроме этих операций с Бельгийским банком, Имперский банк принимал меры к поощрению безденежных расчетов (bargeldloser Verkehr) и замены банкнот в обращении различными суррогатами бумажных денег. Например по указу Союзного совета от 31 августа 1916 г. лица, имеющие в банке условный текущий счет, получали на чеке пометку, удостоверявшую, что банк обязуется разменять этот чек по предъявлении его втечение установленных десяти дней. Лицо, получавшее такой чек, должно было принимать его в уплату, как законное платежное средство. Эти чеки особенно полезны были для замены платежей наличными в конце четвертей года, когда требования к банку увеличивались и банкнотное обращение должно было расширяться.

В Англии недостающие мелкие купюры были заменены казначейскими деньгами, так называемыми currency notes, выпускавшимися, однако, в порядке кредитных операций Английским банком для подкрепления кредитных учреждений в размере 20% их обязательств по депозитам. Выпущенная сумма currency notes ставилась на счет казначейства в Английском банке. Таким образом, currency notes служили также для финансирования военных

---

[1] К концу 1918 г. в обращении находилось банкнот Имперского банка на 22,1 млрд. марок, билетов ссудных касс (Darlehnkassenscheine) и билетов казначейства (Reichsschatzanweisungen) на 10,6 млрд. марок—всего на 32,7 млрд. марок.

расходов, хотя большого значения, как источник финансирования войны, не имели [1].

В то время как во Франции и в Германии финансирование казначейства производилось в форме широких займов в центральных банках под казначейские обязательства, приведших в конце концов к инфляции и превращению кредитных денег в бумажные знаки, Англия прибегла к гораздо более осторожной системе казначейской эмиссии, производившейся лишь в меру потребности рынка в новых кредитных деньгах, что в значительной степени способствовало предотвращению инфляции. В конечном итоге такая система финансирования была возможна лишь вследствие ее богатства капиталами и гибкой системы прямых налогов, которые позволили ей обойтись без эмиссионного налога. Надо отметить, что Англия оказалась единственной из воюющих европейских стран, не отменившей формально золотого размена, хотя фактически он не производился. В порядке национальной дисциплины англичанам запрещено было обращаться в Английский банк с подобным требованием. Таким образом, ее денежная система все же носила во время войны характер Gold Exchange Standart. Превышение нормы эмиссии банкнот, не обеспеченных золотом, допускаемой законом в размере 19 млн. фунтов стерлингов, было разрешено специальным актом, но банк воспользовался им лишь один раз в промежутке между очередными балансами. Можно считать поэтому, что Англия являлась единственной страной, сохранившей банковский закон, правда, с помощью обходного средства, в виде currency notes.

Французскому банку, имевшему твердый эмиссионный контингент в 6 млрд. франков, пришлось уже в первых днях августа повысить его до 12 млрд. франков и затем производить дальнейшие повышения [2].

В России, как и в других странах, золотой размен был тотчас же прекращен. Согласно действовавшему в России закону от 29 августа 1897 г., непокрытая золотом эмиссия банковых билетов, называвшихся государственными кредитными билетами, не могла превосходить 300 млн. рублей. Фактически же непокрытая золотом эмиссия не превосходила к началу войны 33 млн. рублей. Так как в банкнотное обеспечение не был зачислен золотой запас за границей в размере 143,9 млн. рублей, то, не нару-

[1] К концу 1918 г. в обращении находилось банкнот Английского банка 70,2 млн. фунтов, казначейских билетов (currency notes) — 323,2 млн. фунтов.

[2] К концу 1918 г. билетное обращение Франции достигло 31 млрд. франков.

шая закона, банк мог выпустить в обращение 410,9 млн. рублей. Однако это оказалось недостаточно, и право Государственного банка на непокрытую эмиссию было увеличено с первых же дней войны до 1,5 млрд. рублей [1]. Государственное казначейство кредитовалось в Государственном банке под краткосрочные обязательства казначейства сроком в 1 год, выпущенные специально для их учета в Государственном банке.

Прекращение золотого размена и финансирование войны в известной части за счет бумажно-денежной эмиссии, особенно во Франции и Германии, потребовали ряд мер валютной политики для поддержания курсов валют. Те же меры диктовались и ухудшением баланса внешней торговли вследствие обширных военных заказов за границей, особенно в Америке.

Англия хотя и сильно увеличила свой ввоз, но вывоз ее не так пострадал, как у Франции и особенно у Германии, ибо ее народное хозяйство сохранило свои производительные силы. Оно не было так напряжено и в такой степени мобилизовано на военные нужды, как в Германии, а с другой стороны, не подвергалось таким разрушениям, как во Франции, испытавшей занятие неприятелем промышленных районов. Так, в 1914 г. Англия ввезла товаров на 697 млн. фунтов стерлингов, в 1916 г.—на 948 млн. фунтов стерлингов, а в 1918 г.—на 1 319 млн. фунтов стерлингов. Вывоз ее в соответствующие годы составлял 526 млн. фунтов стерлингов, 604 млн. фунтов стерлингов и 498 млн. фунтов стерлингов. При этом пассивность ее торгового баланса покрывалась неторговыми поступлениями иностранной валюты в виде процентов на вывезенный капитал, фрахтов и др. активных статей расчетного баланса.

Положение Франции и Германии было в этом отношении гораздо хуже, так как первая поместила большие капиталы в таких странах, где погашение процентов было по этим бумагам вскоре приостановлено (Россия), а Германия вообще не обладала столь значительными активами за границей. Но и находившаяся в лучшем положении Англия была вынуждена принять меры административного и экономического характера для защиты курса своей валюты, так как на ее плечи легла обязанность финансировать военные заказы ее маломощных союзников.

[1] Законом 27 июля 1914 г.—1,5 млрд. р., 17 марта 1915 г.—2,5 млрд. р., 22 авг. 1915 г.—3,5 млрд. р., 29 авг. 1915 г.—5,5 млрд. р. и 27 дек. 1916 г. до 6,5 млрд. р. Всего к Октябрьскому перевороту 1917 г. кредитных билетов было в обращении на 18,9 млрд. рублей.

Из валютных мероприятий следует остановиться на тех, которые, служа для поддержания вексельного курса, служили в то же время непосредственно для финансирования войны. Поэтому, оставляя вне поля зрения методы регулирования товарооборота с заграницей, следует обратиться к валютным мероприятиям в собственном смысле слова. Их можно грубо подразделить на две группы: мероприятия по регулированию платежного баланса с заграницей, носящие отчасти административный характер, и мероприятия чисто экономические, в виде привлечения иностранных кредитов.

Англия, принужденная не только удовлетворять собственные потребности в иностранной валюте для оплаты военных заказов, но и финансировать военное снабжение своих союзников, должна была принять энергичные меры для увеличения своего золотого запаса. С этой целью она обязала южно-африканские золотые прииски сдавать всю свою добычу по твердым ценам Английскому банку. В Лондоне были сосредоточены части золотых запасов Индии и Египта, эвакуированное бельгийское золото и депонировано было золото Россией и Францией (последней на 500 млн. франков) для обеспечения их обязательств по кредитам. В результате этих мероприятий золотой запас Английского банка поднялся с 27 млн. фунтов стерлингов 1914 г. до 79 млн. фунтов стерлингов в 1918 г. Однако золото не могло служить единственным источником выравнивания платежей с Америкой, так как его было вообще недостаточно, и, кроме того, эмиссионные банки не только в Англии, но вообще во всех воюющих странах, считали необходимым иметь большие его запасы, обеспечивающие бумажно-денежную эмиссию. Вывоз золота из Англии без специального разрешения был запрещен. Весь валютный оборот с заграницей был централизован. Для выравнивания платежей с Америкой служило не столько реальное золото, сколько огромные запасы американских ценных бумаг, наличность которых в Англии достигала колоссальных сумм. Для их мобилизации казначейство не прибегало ни к каким принудительным средствам. Собственникам было предложено продавать их казначейству по курсу дня против 5% пятилетних Exchequer Bonds или давать взаймы сроком на два года с приплатой 0,5% к доходу, приносимому бумагой, и с правом реализовать их в Нью-Йорке. В этом случае собственник получал сверх их курсовой стоимости еще 2,5% надбавки.

Первоначально казначейство стягивало таким образом перво-

классные американские и канадские ценности, затем оно расширило списки приобретаемых фондов целым рядом других бумаг. Впоследствии на их держателей было оказано давление в виде прекращения банками выдачи ссуд под ценности, приобретаемые казначейством, и введения сверх обыкновенного подоходного налога чрезвычайного 10% налога на доход от этих бумаг, носившего не фискальный, а штрафной характер. Результаты этой мобилизации были чрезвычайно велики. Она предоставила к концу 1915/16 бюдж. года на 622 млн. фунтов стерлингов ценных иностранных бумаг в руки казначейства, которое депонировало их в Америке для получения под них банковских кредитов.

Ни широта этого мероприятия, ни его полудобровольный, чисто экономический характер не были под силу Германии. Отрезанная в гораздо большей степени, чем Англия, от основного рынка капиталов, т. е. от Америки, она, естественно, направила наибольшие усилия не столько в сторону мобилизации иностранных ценностей, сколько в сторону сохранения наличных запасов иностранных платежных средств. Не будучи столь мощной в финансовом отношении, как Англия, она должна была в гораздо большей степени опираться на административные, а не на экономические мероприятия. Весь оборот с иностранными девизами и ценными бумагами был сосредоточен в начале 1916 г. в 26 так называемых Devisenzentralen, централизовавших его в своих руках и связанных с Рейхсбанком. Всякий перевод или вывоз за границу иностранных ценных бумаг или валюты мог быть произведен лишь по специальному разрешению. Мобилизация иностранных фондов производилась первоначально, как и в Англии, добровольно, но затем ей был придан принудительный характер. Стягивание золота в Рейхсбанк не могло производиться путем привлечения золотых депозитов союзников и доминионов, как в Англии, но производилось путем извлечения тезаврированных населением золотых монет, давшего до 2,5 млрд. марок.

Положение Франции осложнялось тем, что ввозя свои товары до войны в значительной степени из России, Балканских стран и Южной Америки и покрывая свой пассивный с ними торговый баланс процентами по займам, она с начала войны лишилась части этих процентов. Мало того, она принуждена была чрезвычайно увеличить свой ввоз, главным образом из Англии и Северо-Американских Соединенных Штатов. Часть этого импорта пришлось покрыть золотом, вывоз которого из Франции во время войны достиг свыше 2 млрд. франков. Но Французскому банку

удалось примерно на ту же сумму извлечь золото из оборота. Таким образом, прекращение золотого размена послужило в воюющих странах не только к сохранению золотых запасов эмиссионных банков, но и к их расширению.

Валютные мероприятия России состояли в запрещении вывоза золота за границу и в его накоплении в Государственном банке, чему должно было способствовать прежде всего прекращение золотого размена. Однако в большом размере аккумуляция золота не была произведена. Заботы об увеличении золотых запасов выразились в воспрещении вывоза золота за границу (14 сентября 1915 г.), привлечении золотой монеты из обращения (начиная с июля 1915 г.), в обмене на иностранную валюту по паритетной цене (с 19 мая 1915 г. до 3 января 1916 г.), а также в установлении премии на поступающее в казну золото до 45% (14 января 1916 г.). Затем часть сумм, приобретаемая по реализации внешних займов, начиная с ноября 1915 г., зачислялась за Государственным банком, что увеличивало его заграничные ресурсы.

Кроме того ограничено было удовлетворение частных требований на валюту (указом 15 ноября 1914 г.). Максимальный уровень золотого запаса был достигнут на 1 мая 1916 г., когда он составлял 1,63 млрд. рублей. Уже в октябре 1914 г. Государственному банку пришлось передать Английскому банку на 75 млн. рублей золота для обеспечения кредитов русского казначейства в Англии. Эти кредиты необходимы были России как для процентирования ее довоенных займов за границей, так и особенно для оплаты ее военных заказов. Центр тяжести валютной политики заключался в изыскании этих кредитов.

Как в Англии и Германии, так и во Франции правительство прибегло к мобилизации иностранных ценных бумаг путем прибавки к доходу по их купонам 25%. Однако сдача государству иностранных ценных бумаг не была сделана принудительной и не дала больших результатов. Валютные операции были также почти всюду централизованы и проводились в разрешительном порядке.

Кроме перечисленных мероприятий собственно валютной политики, все воевавшие государства прибегали в меру своей кредитоспособности к иностранным займам, которые, с одной стороны, укрепляли их вексельные курсы или, во всяком случае, удерживали их от падения, а с другой—служили непосредственно для финансирования военных расходов.

Естественно, что и в этом отношении Англия обладала наибольшими возможностями. Попытка союзников депонировать в Лондоне золотой запас и выпускать в Соединенных Штатах совместные займы под общую гарантию оказалась нежизненной, так как Англия без участия союзников могла получать кредиты на значительно более выгодных условиях, финансируя уже затем своих союзников за собственный счет.

Однако в октябре 1915 г. она реализовала совместно с Францией общий заем в Америке в сумме 1 млрд. долларов, сумма которого была разделена поровну. Но это была единственная попытка совместных займов.

В августе 1916 г. Англия выпустила в Соединенных Штатах второй заем в 250 млн. долларов, затем уже в октябре 1916 г. третий—на 300 млн. долларов и в феврале 1917 г.—четвертый в 250 млн. долларов, реализовав таким образом в Америке всего 1,3 млрд. долларов из 5—5½ годовых. Целью этих внешних займов было не столько получение денег вообще, для чего внутренний рынок представлял более выгодные условия, сколько получение валюты. С весны 1917 г., т. е. с вступлением в войну Америки, забота о финансировании военных заказов союзников была ею снята с Англии и взята на себя. С тех пор Англия не выпускала больше в Америке публичных займов, пользуясь кредитом американского казначейства. Долг Англии продолжал возрастать, достигнув к концу 1917 г. 4,3 млрд.

Германия, изолированная во время войны, не могла пользоваться широкими иностранными займами, и ее кредитные операции за границей ограничивались размещением весной 1915 г. в Америке казначейских свидетельств (Schatzanweisungen) на 40 млн. долларов.

Франция, в отличие от Англии, выпустила во время войны всего два займа в Соединенных Штатах (в том числе упомянутый совместный заем с Англией) на 1 950 млн. франков и один в Японии на 147 млн. франков. Она очень широко пользовалась авансами в американском казначействе, составившими 12 млрд. долларов. Кроме того в ее консолидированный долг входят ссуды у американских банков и городские займы, размещенные в Америке, валюта по которым поступала в распоряжение казначейства. Ее текущий долг за границей, созданный во время войны, достиг к концу 1918 г. 15,5 млрд. франков и представлял собой на ⅔ депонированные или проданные в Англии Bons du Trésor и на одну треть иностранные банковские кредиты французского казначейства.

Уже в октябре 1914 г. Россия получила в Англии 12 млн. фунтов стерлингов под краткосрочные обязательства казначейства. В обеспечение этого кредита она и вывезла в Англию упомянутые 75 млн. рублей золотом. В декабре 1914 г. было снова получено 40 млн. фунтов стерлингов, а в марте 1915 г. был заключен заем в 625 млн. фунтов стерлингов. В апреле того же года были выпущены за границей краткосрочные обязательства казначейства на 200 млн. рублей, в июне 1915 г.—на 50 млн. фунтов стерлингов, в сентябре 1915 г.—на 30 млн. фунтов стерлингов, в октябре 1915 г. были возобновлены срочные казначейские обязательства на 102 млн. рублей. В феврале 1915 г. Английский банк выпустил на 10 млн. фунтов стерлингов русских обязательств казначейства сроком на 1 год, которые в феврале 1916 г. были возобновлены.

В октябре 1915 г. Россия заключила соглашение со своими союзниками, по которому Франция предоставила ей кредитов на 500 млн. рублей, а Англия—на 3 млрд. рублей, с постепенным использованием в размере 25 млн. ф. ст. в месяц за счет английских кредитов и 125 млн. франков в месяц за счет французских кредитов. Кроме того Англия предоставила России 2 млрд. рублей для усиления золотого запаса Государственного банка с тем, чтобы последний мог увеличить на 2 млрд. рублей эмиссию обеспеченных золотом кредитных билетов. Но эти 2 млрд. рублей лишь числились в распоряжении Государственного банка, как золото за границей. Они находились в Англии, и весь заем являлся в значительной степени фиктивным. Для обеспечения русской задолженности Государственный банк должен был обязаться передать Английскому банку 400 млн. рублей золотом.

В начале июня 1916 г. русское правительство выпустило внешний заем на 225 млн. руб. Целый ряд кредитных операций был совершен в Америке, однако в сумме они были невелики, составляя к 1917 г. 123,5 млн. долларов. К концу 1917 г. русские военные кредиты за границей составляли 8 с лишним млрд. рублей, из которых $6^3/_4$ млрд. падало на Англию, 1 млрд. на Францию и по 200 млн. рублей на Соединенные Штаты и на Японию. Английские кредиты служили не только для оплаты заказов в Англии, но и для оплаты заказов в других странах.

Кредитные операции на внутреннем рынке производились воевавшими государствами в гораздо более широких размерах и служили уже только непосредственно для финансирования войны и для покрытия бюджетного дефицита.

Первоначальное финансирование мобилизации проводилось в

форме займов у эмиссионных банков, однако Англия очень скоро их покрыла и пользовалась исключительно ресурсами открытого рынка в виде выпуска казначейских векселей (Treasury Bills). Наименьшая купюра этих векселей, представляющих основную форму текущего нефундированного долга Англии, равнялась 1 000 фунтов стерлингов сроком до 12 месяцев. Однако уже в ноябре 1914 г. Англия прибегла к первому долгосрочному займу из 3,5% в 350 млн. фунтов стерлингов, используя пока лишь крупные сбережения и выпустив облигации по 100 фунтов стерлингов. Выручки этого займа хватило лишь до весны 1915 г., когда снова начался усиленный выпуск Treasury Bills, достигший к июню 1915 г.—252 млн. фунтов стерлингов. Для его консолидации понадобился 2-й военный заем в 4½% без ограничения капитала займа, в который была конвертирована часть первого военного займа, а также довоенные аннуитеты и консоли. После выпуска этого займа рынок начал опять наводняться Treasury Bills, которых было выпущено к декабрю 1915 г. на 358 млн. фунтов стерлингов. Они представляли собой удобную бумагу для временно свободных средств в торговле и промышленности, которые искали краткосрочного помещения капиталов, чтобы иметь возможность сейчас же по окончании войны реализовать их. Для удовлетворения всех держателей обратились к третьей форме, средней между краткосрочными Treasury Bills и долгосрочными военными займами, а именно к Exchequer Bonds сроком в 3 и 5 лет, которые первоначально служили лишь для мобилизации американских ценных бумаг. Для помещения банковской наличности использован был выпуск War Expenditure Certificates, сроком в два года, а для мелких сбережений War Saving Certificates сроком в пять лет. К концу 1917 г. их выпустили на 106 млн. фунтов стерлингов.

До начала 1917 г. казначейство выпускало лишь краткосрочные и средней срочности обязательства, а также упомянутые два займа в Америке. В начале 1917 г. оно выпустило третий военный заем в 5 и 4% (серия в 4% освобождалась от подоходного налога), давший сумму в 2 120 млн. фунтов стерлингов, т. е. наибольшую для всех воюющих стран за все время войны. Затем до конца войны правительство прибегало лишь к краткосрочным и средней срочности кредитным операциям, между прочим, к National War Bonds, отличавшимися от Exchequer Bonds лишь сроками погашения. Кроме того правительство пользовалось так назыв. Ways and Means Advances, т. е. антиципацией

налоговых поступлений в виде авансов у разных ведомств, но главным образом у Английского банка. Этот кредит вместе с Treasury Bills является единственной формой нефундированного долга Англии.

Государственный долг Англии к концу 1918 г. составлял:

	Миллионов фунтов стерлингов
Фундированный долг[1] (довоенн. «консоли»)	317,7
Аннуитеты	21,9
I военный заем	62,7
II „ „	16,1
III „ „	2 090,5
National War Bonds	625,8
Treasury Bills	973,4
Exchequer Bonds	391,7
War Saving Certificates	137,7
War Expenditure Certificates	22,9
Проч. (в т. ч. авансы американского казначейства)	936,9
Американские займы	51,6
Ways and Means Advances	192,3
	5 841,2

Во Франции, вследствие недостатков налоговой системы, кредитные операции стали чрезвычайно важным подспорьем для казначейства. В первые недели войны финансирование происходило исключительно в форме авансов во Французском банке, который по специальному закону обязан был открыть кредиты казначейству до 2,9 млрд. франков, причем эмиссионный контингент был повышен до 12 млрд. франков. Втечение войны обе эти суммы неоднократно повышались и уже в марте 1916 г. достигли 18 млрд., а к концу войны—26 млрд., причем для его повышения требовалось лишь постановление Совета министров. Так как возможность выпуска долгосрочного займа была испорчена неудачей 3½% ренты 1914 г., выпущенной до войны и еще не размещенной, то французское казначейство дольше, чем в других странах, пользовалось только текущими кредитами в виде Bons de la Défense Nationale сроком от 3 до 12 месяцев (соответствующие английским Treasury Bills). Эти боны национальной защиты заменили прежние Bons du Trésor, размещавшиеся только среди бан-

[1] Фундированный долг Англии состоит из «вечного» долга Английскому и Ирландскому банкам и «консолей», т. е. государственных обязательств, зарегистрированных в «консолидированный долг государства» (по акту парламента 1751 г.).

ков и других крупных держателей. К лету 1915 г. рынок был ими так насыщен, что решено было их консолидировать в Obligations de la Défense Nationale (соответствующие английским Exchequer Bonds) сроком в 10 лет, в которые конвертировалась и $3^1/_2$% рента 1914 г., мешавшая выпуску нового займа.

Лишь в ноябре 1915 г. был выпущен 1-й военный заем (Emprunt de la Défense Nationale) в форме вечной ренты из 5%, давшей 13,2 млрд. франков. Рост текущего долга побудил Францию в октябре 1916 г. к выпуску 2-го военного займа, давшего 11,5 млрд. франков, через год в октябре 1917 г.—3-го займа и в сентябре 1918 г., уже после выяснившейся окончательной победы,—4-го и последнего, давшего колоссальную сумму в 27,8 млрд. франков, при 7 млн. подписчиков.

К концу 1918 г. французский военный государственный долг составлял в золотых франках:

I военный заем 15 г.	13,2
II „ „ 16 „	10,6
III „ „ 17 „	10,2
IV „ „ 18 „	19,7
Авансы Banque de France	19,4
	73,1
Bons du Trésor, Bons de la Défense Nationale, Obligations de la Défense Nationale . . .	24,0
Внешние займы	30,5[1]
Всего . .	127,6

Германские кредитные операции были совершены в виде 9 военных займов, из которых каждый делился на долгосрочную серию, не менее чем на 10 лет (Reichsschuldverschreibung) для широкой публики и более краткосрочную серию на 5 лет (Reichsschatzanweisungen), представлявшую обязательства казначейства для коммерческих, промышленных и кредитных учреждений, желавших оставить за собой возможность реализовать по окончании войны свои капиталы, наподобие английских Exchequer Bonds и французских Obligations de la Défense Nationale.

Тип займа в общем установился такой: 5% долгосрочные облигации, не подлежащие конверсии до октября 1924 г., и наряду с ними $4^1/_2$% свидетельства (Reichsschatzanweisungen), погашаемые путем тиражей, производимых по особому плану втечение ряда лет.

[1] Из них около 11 млрд. франков довоенных.

Германские военные внутренние займы:

	Млрд. марок[1]
1 заем 1914 г.	4,8
2 „ 1915 „	9,1
3 „ 1915 „	12,1
4 „ 1916 „	10,6
5 „ 1916 „	10,7
6 „ 1917 „	13,1
7 „ 1917 „	12,6
8 „ 1918 „	14,7
9 „ 1918 „	10,4
	98,1

Текущее кредитование совершалось, как всюду, выпуском казначейских векселей (Schatzwechsel), которые консолидировались потом очередными займами, до середины 1916 г. не возрастали и лишь во второй половине войны начали расширяться.

В России внутренних долгосрочных займов было выпущено во время войны 7, считая и «Заем свободы» 1917 г. из 5-5½% по курсу 99-85. Сумма выпуска первых шести займов составила 8 млрд. рублей, но сколько из нее было реализовано, притом какая часть реализованной суммы была покрыта наличными деньгами, а какая прежними займами, остается неизвестным. Подписка на «Заем свободы» дала 4 млрд. рублей.

Текущие внутренние кредиты казначейства реализовались в виде 5% казначейских обязательств сроком до 1 года. Первоначально они предназначались только для их учета в Государственном банке, но затем они стали размещаться и на открытом рынке. Сумма учтенных Государственным банком казначейских обязательств составляла к Октябрьскому перевороту 1917 г. 15,5 млрд. рублей. На рынке их было в обращении в начале сентября 1917 г. примерно на 4 с лишним млрд. рублей. Кроме обязательств казначейства выпускались 4% билеты государственного казначейства, называвшиеся «сериями». Сумма их выпуска остается неизвестной, но она отставала от суммы находившихся на рынке казначейских обязательств, так как последние были более рентабельны.

Основным источником финансирования войны служила в России эмиссия кредитных билетов. К Октябрьскому перевороту их было в обращении на 18,9 млрд. рублей, из которых

[1] Суммы взяты вместе по долгосрочному займу и по обязательствам государственного казначейства.

было полностью покрыто золотом (в том числе и 2 млрд. займов в Англии) 3,6 млрд. Непокрытая эмиссия в размере 15,3 млрд. рублей была целиком направлена на финансирование казначейства, сумма учтенных обязательств которого в Государственном банке составляла к этому времени, как указывалось, 15,5 млрд. рублей.

Что касается процента по военным займам, то номинально он составлял в Германии 5%, в Англии от 3½ до 5%, во Франции от 4 до 5%, в России от 5 до 5½%, но выпускной курс изменялся в зависимости от условий рынка, так что реальный доход в Германии колебался от 5,05 до 5,13%, в Англии от 3,6 до 5,3%. Во Франции он был выше остальных стран—от 5,6 до 5,7%, из-за того, что рынок связан был мораториумом, насыщен был неликвидными бумагами воюющих и восточных стран и блокирован неудачной 3½% рентой. Однако реальный процент по займам несравним, вследствие различия, например, в условиях подоходного налога. Так, во Франции, как правило, облигации от них освобождались, в Англии, напротив, подлежали обложению, что еще увеличивало различие ставок.

В итоге можно сказать, что краткосрочный текущий долг депонировался во Франции, как и в России, в центральном банке, способствуя инфляции. Германия прибегала к тому же методу, особенно во вторую половину войны. Лишь Англия размещала его до конца на открытом рынке.

К этому **краткосрочному** долгу принадлежат французские Bons du Trésor, Bons de la Défense Nationale, английские—Treasury Bills, германские Schatzwechsel и русские казначейские обязательства. Долг со **средним** сроком состоял в воевавших государствах из французских Obligations de la Défense Nationale, германских—Schatzanweisungen и английских—Exchequer Bonds и National War Bonds.

Краткосрочный долг возлагает на казну наибольшие обязательства. Он покрывается новым выпуском текущего долга. Долг средней срочности удобнее, так как отодвигает уплату; еще выгоднее долгосрочные займы, но они должны быстро следовать один за другим или всасывать выпущенные в промежутке краткосрочные и средней срочности обязательства, иначе накопленные капиталы могут найти себе применение вне государственного кредита.

Внешние займы дороже внутренних, но они дают валюту и помогают не перестраивать всего народного хозяйства, а пользоваться международным разделением труда.

Займы являются вообще чрезвычайным способом покрытия расходов и потому специфически военным способом финансирования государственных расходов. Однако и в военное время казначейство стремится покрыть хотя бы часть возросших расходов за счет обыкновенных налоговых поступлений. Этот путь был всего доступнее для тех государств, где существовала уже до войны гибкая система прямого обложения, где в пользу государства изымалась часть национального дохода путем обложения индивидуальных доходов в форме подоходного налога, а также дополняющего его налога на оборот капитала. Последний является в сущности дополнительным подоходным налогом на прибыль. Только прямые налоги представляют удобную форму привлечения частных доходов к принудительному финансированию войны, ибо налоги косвенные, т. е. главным образом налоги на потребление, недостаточно растяжимы.

В Англии уже до войны прямое обложение (в том числе в первую очередь подоходный налог) составляло 47,5% всех обыкновенных поступлений, а вместе с налогом на оборот капитала 54%. Лишь 46% падало на косвенные налоги и пошлины. В 1918 г. это соотношение изменилось еще больше в пользу прямого обложения (78,8 и 21,2%).

При росте обыкновенных поступлений с 163 млн. фунтов стерлингов до 784 млн. фунтов стерлингов прямое обложение, особенно подоходное, составляющее их основу, должно было быть увеличено в несколько раз, чтобы дать такой результат. Подобный рост обложения надо считать большим достижением британского финансового управления, так как соответственно сокращался рост государственного долга на непроизводительные цели, и налогоплательщики принуждались к непосредственной оплате военных расходов. Правда, Англии не удалось, как во время наполеоновских войн, покрывать военные расходы на 47% налогами, но все же на 28% военные расходы были покрыты в Англии в мировую войну налогами.

Германия не имела до войны подоходного налога, но лишь налог на наследство. Она ввела во время войны Wehrbeitrag [1] и, как все воюющие страны, налог на военные доходы. Удельный вес прямых налогов (включая налог на оборот капиталов) повысился с 18,7 до 52,1% при росте обыкновенных поступлений с 1 693 млн. марок до 5 950 млн. марок, что, конечно, свидетель-

[1] Дополнительный подоходный налог на прибыль, полученную в результате повышенной военной конъюнктуры, т. е. налог на военную сверхприбыль.

ствует о большой энергии ее финансового управления и аппарата. Политика налоговой беспощадности проводилась настойчиво, но всего этого было недостаточно для покрытия даже возросшего обыкновенного бюджета. Военные же расходы, в узком смысле, опирались целиком на кредит и эмиссию бумажных денег.

Франция находилась в худшем состоянии, так как ее налоговая система, как мы уже отмечали, покоилась на устаревших принципах. Подоходный налог был принят палатой лишь в июле 1914 г., но введение его отсрочивалось до весны 1916 г. В 1913 г. прямые налоги и налоги на оборот капиталов составляли 46,5%, т. е. значительно больше, чем в Германии, но вследствие уклончивого отношения правительства и вынужденной реорганизации всей системы во время самой войны и неподготовленности к ней успех прямого обложения был невелик. Его удельный вес достиг в 1918 г. лишь 57% при чрезвычайно малом абсолютном росте обыкновенных поступлений, именно с 4 096 млн. франков до 4 215 млн. франков.

Кроме увеличения подоходного налога, являющегося основой прямого обложения во время войны (достигшего в Англии, например, к концу войны шестикратного размера по сравнению с предвоенным), принудительное финансирование войны при помощи налогов проводилось с 1916 г. в Англии, в Германии, и в России в виде специального налога на военный доход. Во Франции к этому приступили лишь в 1917 г. В 1918 г. этот налог дал Англии 350 млн. фунтов стерлингов, Германии 2 409 млн. марок, а Франции лишь 350 млн. франков. Сравнение этих цифр говорит о том, как негибкая и отсталая система обложения может толкать государство на путь инфляционного финансирования войны, что и имело место во Франции.

Обыкновенные бюджетные поступления ни в какой степени не могли служить в России для покрытия военных расходов, так как из бюджета выпала такая доходная статья, как винная монополия; значительно сократились поступления от таможенных пошлин, а также уменьшились доходы казенных ж. д. Задача финансовой политики заключалась в изыскании новых бюджетных источников не для покрытия части военных расходов, а для замещения выпавших из бюджета поступлений. Подобно Франции, Россия ввела подоходный налог лишь в 1916 г., когда он должен был дать по предположениям всего 75 млн. рублей. Из специальных военных налогов был введен в том же 1916 г. временный налог на военную прибыль. Однако нерешительное

отношение правительства к этому обложению, слабое развитие промышленности, неприспособленность налогового аппарата, который приходилось перестраивать во время войны, и недисциплинированность самих налогоплательщиков в России мешали превращению этих новых налогов в существенный источник средств.

Временное правительство вступило на путь монополии, введя монополию хлебную, сахарную и по продаже твердого минерального топлива, но они преследовали не фискальные, а снабженческие цели. Таким образом, для России инфляционное хозяйство было, видимо, неизбежным выходом из трудного положения при затяжном характере, который приняла война.

В Германии финансирование войны проводилось в известной степени сознательно за счет кредитных операций и эмиссий, в расчете на быстрое окончание войны и на покрытие военных расходов контрибуцией. Этим можно объяснить, почему финансовое управление не делало достаточных усилий в целях отчуждения части национального дохода при помощи усиленного обложения.

Во Франции же инфляционная политика была обусловлена, кроме причин, связанных с нерешительностью правительства и недостатками налоговой системы, также и расшатанностью народного хозяйства в результате занятия северных промышленных районов германскими войсками.

Обозревая формы финансирования войны, применявшиеся в воевавших государствах, мы можем заключить, что все методы финансирования войны, т. е. позаимствования в эмиссионном банке, текущие и фундированные кредитные операции внутри страны, внешние займы и, наконец, увеличение налогового обложения—использовались в той или иной степени каждой из воюющих стран. Однако каждая из них должна была пользоваться преимущественно каким-нибудь одним из способов, наиболее подходящим к объективным условиям ее народного хозяйства в меру приспособленности ее государственных финансов к новым задачам и соответственно навыкам ее финансового аппарата. В период мобилизации и первых недель военных действий все страны в одинаковой степени обращались к своим центральным банкам, но в дальнейшем их методы разошлись.

Англия финансировала свои военные расходы путем краткосрочных и долгосрочных кредитных операций на внутреннем и внешнем рынках (конвертируя периодически краткосрочный

долг в долгосрочный), а также путем чрезвычайно сильного увеличения налогового обложения. Все эти меры базировались на твердой финансовой политике, заключавшейся в запрещении и ограничении размеров займов и вложений капиталов в несущественные или менее существенные начинания, в запрещении экспорта капиталов и импорта ценных бумаг на основе контроля валютных сделок с целью оплаты лишь существенных импортных операций, в стабилизации цен, прибылей и зарплаты для борьбы с инфляцией, в попытке обращать все сверхприбыли и проценты на капитал на полезные цели прежде всего путем налогового обложения.

Германия мало пользовалась налогами, прибегая больше всего к внутренним кредитным операциям. Она не имела возможности пользоваться внешним кредитом. При этом Германия, в отличие от Англии, размещала свой текущий долг не только на открытом рынке, но и в центральном банке. Во второй половине войны, когда ее финансовые потребности безгранично возрастали, этот способ стал основным и вызвал после поражения подрыв всей денежной системы.

Франция, как и Россия, не сумела достаточно расширить своих обыкновенных бюджетных поступлений и пользовалась лишь государственным кредитом для финансирования войны. Располагая заграничными кредитами, чем оба эти государства отличались от Германии, они, как и Германия, пользовались в очень широком размере с самого начала войны эмиссионными возможностями центрального банка при размещении своего текущего долга, предпочитая вообще текущую форму государственного кредита. Во Франции это объясняется рядом условий, препятствовавших втечение долгого времени эмиссии консолидированного займа (неудача 3,5% ренты, насыщенность рынка бумагами воюющих стран, непоступление по многим из них процентов). Россия была к этому принуждена недостаточностью своего внутреннего рынка капиталов.

Если английская система финансирования войны может быть названа кредитно-налоговой, то германскую надо назвать по преимуществу кредитной, а французскую—кредитно-эмиссионной. Русская система может быть названа эмиссионно-кредитной с преобладанием эмиссионного хозяйства.

ЛИТЕРАТУРА

В. Н. Твердохлебов. Государственный кредит, Ленинград, «Академия», 1924. М. П. Павлович (Мих. Вельтман), Милитаризм, маринизм и война 1914—1918 гг. (Военные бюджеты и военные силы европейских государств накануне войны), М., 1918. Н. Д. Силин, Обесценение денег, П., 1917. Экономическое положение неприятельских стран. Сводки Комитета по ограничению снабжения и торговли неприятеля при Министерстве торговли и промышленности, 1916. С. Н. Прокопович, Война и народное хозяйство, М., 1917. Д. Кузовков, Основные моменты распада и восстановления денежной системы, «Комм. академия», М., 1925. Народное хозяйство в 1914, 1915, «Редакция период. изд. М-ства Ф.», П., 1915, 1916. Народное хозяйство в 1916 г., изд. Института экономических исследований, 1920. В. А. Мукосеев, Военные займы России (оттиск). Н. Н. Покровский, О подоходном налоге, П., 1915. И. В. Сорин, Закон о подоходном налоге, П., 1916. А. И. Шингарев, Финансы России во время войны, П. Денежное обращение и кредит, т. I. Денежное обращение в России и за границей в годы войны и революции (1914—1921 гг.), под редакцией С. В. Воронина и К. Ф. Шмелева, изд. Института экономич. исследован. НКФ, П., 1922. А. Н. Зак, Денежное обращение и эмиссионные операции в России (1917—1918 гг). Государственные кредитные билеты-банкноты, изд. К-та съездов представителей акционерн. коммерч. банков, П., 1918. Наше денежное обращение, Сборник материалов по истории денежного обращения в 1914—1925 гг. под редакц. Л. Н. Юровского, М., 1926. З. С. Каценеленбаум, Обесценение рубля и перспективы денежного обращения, изд. Совета всеросс. кооперативн. съездов, М., 1918. В. Штейн, Финансы Германии и Австро-Венгрии за два года войны, 1917. И. А. Михайлов, Государственные доходы и расходы России во время войны, П., 1917. И. А. Михайлов, Война и наше денежное обращение, изд. Всеросс. земск. союза, П., 1916. З. С. Каценеленбаум, Война и финансово-экономическое положение России, М., 1917. М. И. Фридман, Государственное хозяйство и денежное обращение в России (1913—1919), Сов. всеросс. кооперативн. съездов, М., 1919. Фиск, Междусоюзнические долги, изд. «Финанс. из-ва», М., 1926. R. Knauss, Die deutsche, englische und französische Kriegsfinanzierung, Berlin, 1923. A. H. Gibson, British Finance during and after the war 1914—21, London, Pittman and Sons, Ltd. 1921. Z. Rheinbold, Die deutsche Finanzwirtschaft während des Krieges und die Möglichkeit ihrer Ordnung, 2-te Auflage, 1919. E. L. Bogart, War costs and their financing, 1921. B. S. Chlepner, La théorie économique des dépenses de guerre (Revue d'Economie Politique, 1919, № 1). Arthur Raffalovich, Le marché financier, Les dettes publiques et l'inflation pendant la guerre, 26 Vol., 1914—19, Paris, Librairie F. Alcan, 1920. E. M. Friedman, International Finance and its reorganisation, 1922. P. Y. Combat, Les Finances publiques et la guerre, Textes officiels précédés d'une étude générale (France et étranger), Paris, 1915. K. Eheberg, Kriegsgewinnsteuer, Vermögenszuwachssteuer und Mehreinkommensteuer Handbuch der Politik, 3 Auflage, 1921. H. Fisk, English public finance, Bankers Trust Co, New-York, 1920. A. H. Gibson, British Finance during and after the war, Edd., by Kirkaldy, London, 1921. F. L. Mac Key, Financial History of Great Britain 1914—18, N.-Y., 1918. Carnegie Endowment for international Peace.

Prof. Jastrow, Geld, und Kredit im Kriege, Jena, 1915. F. Bendixen, Kriegsanleihen und Finanznot, Zwei finanzpolitische Vorschläge, Jena, 1919. W. Prion, Inflation und Geldentwertung, Finanzielle Massnahmen zum Abbau der Preise, Gutachten erstattet dem Reichsfinanzministerium, Berlin, 1919. Ch. Rist, Les finances de guerre de l'Allemagne, Paris, 1921. H. Truchy, Les finances de la France (L'Histoire économique et sociale de la guerre mondiale. Dotation Carnégie), 1926. Gaston Jeze, Les dépenses de guerre de la France, Histoire économique et sociale de la guerre mondiale, Dotation Carnegie. J. Singer, Die Zukunft des Rubels, Fr. Siemenroth, Berlin, 1918.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ

БЛОКАДА И РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ

Первые мероприятия воюющих государств направлены были на обеспечение своего права—полностью распоряжаться собственными хозяйственными ресурсами страны. Это выразилось в целом ряде запретов вывоза тех продуктов, наличность которых в стране необходима для полноты внутреннего снабжения, и в поощрении ввоза тех товаров, которых недостает стране[1].

В начале войны в России многие представляли себе, что прекращение или даже сокращение вывоза может катастрофически привести к падению цен от изобилия сельскохозяйственных продуктов, но этот идиллический взгляд очень скоро был оставлен, и, наоборот, были—не без опоздания—приняты оборонительные меры к тому, чтобы задержать в стране необходимое сырье и продукты продовольствия.

18 июля 1915 г. опубликован был первый список товаров, запрещенных к вывозу из России по обстоятельствам военного времени. Сюда относились зерновые хлеба, мука, колониальные товары, молочные продукты, кожи, химические товары, всякие виды сырья. Этот список был дополнен 12 сентября 1915 г.

---

[1] Например, первым мероприятием французского правительства было поощрение хлебного импорта посредством отмены пошлины сначала на основные зерновые хлеба (декрет 31 июля 1914 г.), затем на сухие овощи и соленое мясо (2 августа), картофель (3 августа), кукурузу (4 августа), лошадей, ослов и мулов (12 августа), на крупу и жмыхи (13 августа), на живой скот (10 сентября), свиное мясо (15 октября), свекловичные семена (20 ноября). Декретом 22 сентября 1914 г. воспрещен был вывоз жмыхов и солода; список воспрещенных к вывозу предметов постепенно возрастал; туда вошли: свекла, яйца, птица и дичь, фрукты (сухие и свежие), дубильные экстракты, древесный уголь, шерсть и шерстяной товар. Декретом 4 февраля 1915 г. к этому списку прибавились: соленое мясо, шелковая грежа, некоторые масла, металлы, медный купорос, разные кислоты и т. д.

В Германии уже 31 июля 1914 г. было издано 8 указов о запрете вывоза нужных стране военных и продовольственных припасов и 8 указов, облегчающих ввоз предметов питания.

списком растений, содержащих в себе красильные и дубильные вещества.

Запреты и регулирования ввоза-вывоза, имевшие место почти во всех воевавших странах, совершенно видоизменили характер товарообмена в мировой торговле. Вместо автоматических, наподобие движения воды в сообщающихся сосудах, торговых взаимоотношений государств установился товарообмен по принципу взаимных компенсаций. Вместо принципа наибольшего благоприятствования, упраздненного нарушенными договорами, вводился по преимуществу порядок строгой разрешительной системы. Государства, имевшие в изобилии какой-нибудь продукт, стремились использовать его с максимальной для себя выгодой. Так, Англия старалась извлечь выгоды из своего угольного экспорта, оказывая давление на своих контрагентов; Германия пыталась воздействовать на нейтральные страны своими предложениями химических товаров; даже маленькие южно-американские республики—Чили со своей селитрой, Бразилия со своим кофе, Перу со своими рудными богатствами—стремились к максимальной валоризации вывоза этих товаров, требуя в обмен чрезвычайные выгоды, ставя препятствия и налагая пошлины на экспорт. Весь мир покрылся рогатками, перегородками и заградительными установлениями; народные хозяйства сжались в своих границах, как бы тяготея к внутреннему самодовлению.

Но абсолютное самодовление в условиях мирового хозяйства невозможно было даже для таких стран, как Россия и Соединенные Штаты Америки, где природные богатства, казалось бы, дают возможность к его осуществлению. Самодовление, как задача экономической политики, могло быть лишь националистической мечтой, но в условиях войны эта тенденция могла практически осуществляться в известных пределах, как мы это видели в сельском хозяйстве Германии, в относительных успехах сельскохозяйственного производства Англии за время войны, наконец, в вынужденной изолированности России, получавшей от союзников почти лишь одни предметы боевого снаряжения.

Регулируя свою внешнюю торговлю, государства разрешали вывоз лишь в обмен на другие необходимые стране иностранные продукты. Кроме запрета вывоза государства регулировали ввоз, доходя до прямых запрещений, и определенно запрещали «излишний ввоз».

Поддержание вексельных курсов составляло одну из важнейших задач по поддержанию финансовой боевой готовности воюю-

щих держав. Если в Германии вексельные курсы в первый период войны держались сравнительно устойчиво, то это объяснялось тем, что страна невольно лишена была заграничного привоза. В дальнейшем правительство стало сознательно ограничивать ввоз, и это развилось в систему, оформленную указом 16 января 1917 г., по которому импорт допускался только в порядке разрешений.

В феврале 1916 г. австрийское правительство опубликовало два распоряжения об ограничении ввоза предметов роскоши. Одно из них, от 13 февраля, установило прямое запрещение привоза и транзита целого ряда товаров, перечисленных в 57 статьях австрийского конвенционного тарифа [1].

Привоз этих товаров и транзит из враждебных Австрии государств был абсолютно запрещен; что касается товаров из нейтральных и дружественных стран, то импортер при уплате пошлины должен был доказать происхождение товара.

Второе распоряжение, от 20 февраля, говорило о том, что пошлина на целый ряд товаров, ввозимых в пределы Австро-Венгрии, должна взиматься наличным золотом.

В Германии законом от 26 февраля 1916 г. рейхсканцлеру было предоставлено запрещать (без указания срока) привоз излишних (entbehrlicher) заграничных предметов [2]; он же уполномочен был допускать в некоторых случаях исключение (например, если получатель докажет, что вещь получена в подарок от родственников, или за исключительно дешевую цену и т. п.).

Во Франции вслед за законом 16 мая 1916 г., уполномочивающим правительство ограничивать ввоз иностранных товаров, было опубликовано несколько актов, в том числе декрет 11 мая 1916 г., запрещавший ввоз предметов роскоши. Все это завершилось декретом 22 марта 1917 г., вводившим полное запрещение ввоза и господство разрешительной системы.

В России потребление привозных предметов роскоши носило довольно ровный характер, достигая за последние до войны годы

[1] Сюда относились всякие разновидности фруктов, особенно прибывающих из Италии; ликеры, вина, виноград, предметы одежды и украшения—перья, тюль, батист, шелк, перчатки; папиросная бумага, благовонные масла, принадлежности гигиены, косметики и т. п.

[2] Сюда относились: живые цветы, мандарины, изюм, ананасы, ваниль, икра, омары, перья, ликеры, шипучие вина, алебастр, мрамор, косметика, шелка, искусственные цветы, шляпы, веера, меховые товары, некоторые предметы одежды, роговые предметы, драгоценные камни, картины, чеканные изделия, музыкальные инструменты, детские игрушки, стальные перья, даже некоторые машины и части к ним (891, 895—897 ст. тарифа) и др.

100 млн. рублей в год. Со времени войны привоз этих товаров сократился: в 1914 г. приблизительно до 70 млн., в 1915 г. до 50 млн. Но абсолютные цифры эти сами по себе ничего не говорят, так как привоз отдельных дорогостоящих предметов роскоши возрастал.

Привоз из Японии, например, увеличился за год с 1914 по 1915 г. более чем в 5 раз (1914—2,5 млн. рублей, в 1915—13,1 млн. рублей), причем 65% ценностей этого привоза составляли предметы роскоши; из Швеции привоз предметов роскоши увеличился за год более чем в 4 раза, достигая более чем 2 млн. рублей. Эти суммы, поглощая иностранные платежные средства, ложились чувствительным бременем на вексельные курсы.

В Государственную Думу весной 1915 г. внесено было законодательное предположение о запрещении на три года, с 1 июня 1915 г., привоза из-за границы предметов роскоши.

Закон был мотивирован следующими соображениями [1].

Хотя предметы роскоши не играют значительной роли в балансе нашей внешней торговли, но так как приобретение их за границей совершается за счет свободной валюты, покупаемой на частном денежном рынке, то воспрещение привоза предметов роскоши представляется вполне целесообразным. Что касается возможных возражений Италии (по договору с которой не должны применяться запрещения ввоза ее товаров), то на это есть ответ, что мера эта принята правительством при обстоятельствах чрезвычайного военного времени и что подобные меры уже приняты со стороны союзников, как, например, со стороны Франции.

Закон о запрещении ввоза в Россию предметов роскоши был принят 25 ноября 1916 г., но введен был в действие лишь с 1 февраля 1917 года. Для выдачи разрешений действовал Особый комитет по разрешению привоза предметов роскоши.

Воюющие государства старались поощрять ввоз тех продуктов, недостаток которых давал себя чувствовать в стране, отменяя пошлины и повышая ввозные цены. Многие государства лишились своих обычных поставщиков и должны были обратиться к заокеанским рынкам. В самом неблагоприятном положении оказались Германия и Австро-Венгрия, лишенные из-за блокады ввоза многочисленных продуктов заграничного происхождения.

До войны лишь 23% ввоза в Германию и около 40% ее вывоза приходилось на долю ее военных союзников и на оккупи-

---

[1] Записка М. Т. и П. от 31 августа № 666.

рованные области, а также на соседние нейтральные страны [1]. Хотя привоз из этих стран смягчал затруднения Германии в области продовольствия, но он лишь в малой степени мог покрыть ее недостаток в различных сырых материалах.

В области сырья Германия до войны снабжалась главным образом из враждебных стран; особенно тяжело было положение центральных держав в отношении хлопка. Здесь почти полными хозяевами положения были союзники.

В отношении шерсти центральные державы также находились в зависимости от союзных стран, так как с перемещением центров крупного овцеводства за океан главными поставщиками шерсти во время войны были английские владения (Австралийский союз, дающий около $1/3$ мирового вывоза шерсти, Британская Южная Африка, Индия и Новая Зеландия), а из нейтральных стран—только Аргентина. До войны Германии приходилось привозить из этих стран около $3/4$ мериносовой и свыше $1/2$ метисовой шерсти.

По продаже льна-волокна почти монопольное положение принадлежало России. Главнейшим продавцом конопли была Италия (46% общего вывоза), Россия (35%) и Британская Индия (12%). Наконец, почти монопольное положение по поставке джута, столь необходимого для изготовления мешков, занимала Индия.

Из строительных материалов Германия получала дерево главным образом из России, известь негашеную из Бельгии, Франции. Из сельскохозяйственных продуктов, необходимых для поддержания сельского хозяйства, и из других видов сельскохозяйственного сырья она зависела от тех же стран враждебной коалиции. Так, отруби на $3/4$ получались от государств Антанты (в том числе половина из России), жмыхи на $2/3$ из тех же стран, семена клевера на $5/6$ из тех же стран, семя льняное—около $1/2$ из России, Британской Индии, семя конопляное—$2/3$ из России, семя хлопковое—$4/5$ из Египта. Кроме того, копра—свыше $1/2$—шла из английских владений, конский волос и щетина—из России и т. д.

Из месяца в месяц блокада давала себя все больше чувствовать в Германии и Австрии. Она стала ощутительной, когда израсходованы были запасы сырых материалов, которые были захва-

---

[1] По ввозу в Германию: Австро-Венгрия составляла 7,8%, Бельгия—3,6%, Голландия—3,2%, Дания—1,9%, Швеция — 2%. По вывозу: Австро-Венгрия — 11,6%, Бельгия—5,5%, Голландия—6,8%, Швейцария—5,8%, Дания — 2,8, Швеция — 2,2%.

чены в оккупированных областях или получены были через нейтральные страны, а также из Италии до ее вступления в войну.

Первые полтора года войны Германия вынесла сравнительно легко, несмотря на то, что в стране не сосредоточено было сколько-нибудь значительных запасов сырья. Как известно, Германия рассчитывала окончить войну сокрушительным ударом, но после поражения на Марне для нее выяснилась перспектива длительной блокады, голода и возможность катастрофы.

За первый период войны (1914—1916 гг.) нейтральные, особенно Скандинавские страны служили складом продовольствия и сырья для германских армии и флота. Особенно дружественно относившиеся к Германии Дания и Швеция сыграли значительную роль в этом отношении. Блокада со стороны Англии сделалась вполне эффективной только с 1 февраля 1917 г., когда со стороны Англии была отброшена всякая «сентиментальность» по отношению к нейтральным странам [1].

От решительных мер по отношению к нейтральной торговле Англию удерживала отчасти осторожность в отношении к Соединенным Штатам, которые были очень недовольны блокадой, мешавшей им торговать с нейтральными государствами. В Соединенных Штатах существовало мнение, что побочной целью блокады является уничтожение американской внешней торговли. Когда Америка присоединилась к войне, Англия могла действовать свободнее и проводить блокаду со всей суровостью [2].

В своей первой декларации о торговле с врагом от 5 августа 1914 г. британское правительство (может быть, для того, чтобы дать английским купцам время закончить свои дела в Германии) разрешило торговать с немцами, проживающими в Германии, «если это не является актом государственной измены». 22 августа 1914 года было пояснено, что торговля с германскими подданными на нейтральной и даже на британской территории разрешается, причем «bona fide» можно иметь дело и с филиалами, центр которых находится на вражеской территории. Но 9 сентября 1914 г. по новой декларации о торговле с врагом

---

[1] Еще до этого — по случаю второй годовщины войны официальный германский орган «Norddeutsche Allgemeine Zeitung» признавал, что «уменьшение ввоза объясняется — мы это открыто признаем — все более усиливающейся блокадой со стороны Англии и нейтральных стран».

[2] Материалы о борьбе с Германией в области внешней торговли собраны в обширных немецких сборниках «Der Wirtschaftskrieg», изданных Кильским институтом мирового хозяйства, Jena, 1917: Abt. I — England, Abt. II — Russland, Abt. III — Japan, Abt. IV — Frankreich, Abt. V — Vereinigte Staaten.

такая торговля была строго запрещена, и в политике внешней торговли Великобритания провозгласила лозунг: «никаких деловых сношений с врагом, даже если он находится на нейтральной территории». Декларацией от 18 сентября 1915 г. за всякие торговые сношения с врагом установлено было семилетнее тюремное заключение. Таким образом, декларация 9 сентября 1914 г. держалась домицилиарного принципа. Торговля с врагом была запрещена лишь англичанам, живущим в пределах империи или союзных стран, но не нейтральных. Впрочем, распоряжением пекинского посла запрещение это было распространено и на англичан, живущих в Китае.

Что касается контрагентов, то под «врагом» понимался всякий, хотя бы и не немец, но живущий во враждебной стране или ведущий торговые сношения с ней, в том числе и юридические лица. Под «вражеской» же страной декларация 16 февраля 1915 г. объявляла всякую территорию, находящуюся во владении врага или оккупированную им. Дополнительными разъяснениями 25 июня и 10 ноября 1915 г. была запрещена торговля с вражескими подданными в Китае, Сиаме, Персии, Марокко, Либерии и Португальской Африке. Наконец 29 февраля, 26 апреля и 23 мая 1916 г. издается знаменитое постановление о черных списках [Trading with the enemy (Statuery List) proclamations]. Этими актами запрещена была торговля с фирмами, проживающими в нейтральных странах, списки которых публиковались в «Лондонской газете» [1]. Здесь были главным образом списки нейтральных стран, особенно тех, в которых инвестированы были германские капиталы. При Лондонской Торговой палате была учреждена комиссия для определения того, исходит ли товар, привозимый из смежных с Германией стран, действительно из этих государств. Англия стала открыто вмешиваться в торговлю нейтральных фирм с Германией и, особенно, опираясь на свой флот, преследовать германские фирмы и германские капиталы.

Накануне вступления в войну Соединенных Штатов в списках находилось 2 982 фирмы. Кроме «черных списков» были так называемые «серые списки» фирм, с которыми можно вести корреспонденцию, но торговля с которыми нежелательна. В «серые списки» попало также много американских фирм и даже из союзных стран—Франции, Италии и России. «Серые списки» хра-

---

[1] «Der Wirtschaftskrieg, England», erste Abteilung, стр. 13.

нились втайне. На практике по отношению к ним велась та же политика, что и по отношению к «черным».

Для Китая, Персии, Сиама и Либерии издавались «белые списки». В них занесены были лишь те фирмы, с которыми можно было торговать. Попавшие в «черные списки» даже нейтральные фирмы, если они чем-нибудь владели в пределах Британской империи, приравнивались к германским, со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Политика бойкота распространялась и на кредитные учреждения. Англия стала помещать в «черные списки» и нейтральные банки. От этого сильно пострадал германский кредит в Южной Америке. Малые государства не решались торговать с немцами, чтобы не подвергаться репрессиям со стороны английской блокады. В таких случаях на сцену выступали репрессии финансовые, либо прекращалась погрузка английского угля для этих стран, или наконец послы в дипломатическом порядке производили необходимый нажим.

При такой политике в самой Англии, естественно, не допускалось больше существования германских фирм. В результате акта о воздержании от торговли с неприятелем 1916 г. (Trading with enemy amendment Act). Министерство торговли было уполномочено насильственно ликвидировать германские фирмы. До 30 марта 1917 г. им было ликвидировано в силу этого акта 434 германские фирмы.

Мероприятия по вывозу и ввозу привели в Англии к образованию нового отдела по регулированию торговли некоторыми товарами (бумага, дерево, табак, шерсть и т. д.). Отдел этот стал распределять лицензии на ввоз и вывоз. В то же время стали разрабатываться мероприятия к овладению бывшими германскими рынками. При Отделе действовало информационное бюро (Commercial Intelligence Branch), в задачи которого входило, между прочим, изучение качества германских товаров и методов германской конкуренции на нейтральных и колониальных рынках. Консулы обязаны были присылать в Лондон точные справки об операциях неприятельских фирм в колониях и образцы их товара. С 1915 г. стали периодически организовываться съезды и выставки, на которых англичане практически могли знакомиться с продукцией неприятельских стран и заимствовать образцы ходовых ассортиментов товаров [1].

---

[1] При этом Отделе учрежден был также ряд комиссий, которые должны были выработать мероприятия экономполитики в послевоенный переходный период. (См. 74 стр.)

Подобно Англии, и остальные союзники приняли ряд мер к уничтожению германской конкуренции и содействию экономической блокады. Французское правительство, во время своего пребывания в Бордо, 27 сентября 1914 г., издало декрет, в силу которого торговые сношения с неприятельскими фирмами или лицами, проживающими в Германии или Австро-Венгрии, должны быть прекращены. Точно так же запрещено было вести торговые операции во Франции и в колониях со всеми подданными неприятельских стран. Актами от 4 августа 1914 г., 13 августа 1914 г. и 7 сентября 1915 г. запрещены были какие-либо договоры или сношения с подданными враждебных государств под угрозой пятилетнего заключения и с привлечением к ответственности всех тех, кто знал о происхождении товара, служившего объектом сделки. Самый товар и тоннаж могли быть конфискованы. Затем, наподобие Англии, 6 августа 1916 г. был опубликован французский «черный список», составленный на основании английского списка.

Кредитные операции с неприятельскими подданными были прекращены французскими банками. Министром торговли в начале 1916 г. были образованы две комиссии по проведению запретов торговли с неприятелем. Соседние страны при вывозе своих товаров во Францию должны были прилагать свидетельства местных французских консулов о происхождении груза.

Наряду с экономической блокадой, как системой мероприятий, направленных к уничтожению вражеской торговли, принимались и положительные меры к развитию и укреплению за счет Германии собственных торговых оборотов, к расширению собственного снабжения и завоеванию новых рынков сбыта и снабжения.

Италия еще до своего выступления запретила вывозить це-

Особая комиссия по обеспечению позиций некоторых отраслей британской промышленности после войны (Subcommittee of the Advisory Committee to the Board of Trade on Commercial Intelligence with Respect to Measures for Securing the Position after the War of certain branches of British Industry) 28 января 1916 г. представила доклад, в котором настаивала на распространении целого ряда мер военного времени и в послевоенный период, на установлении покровительственных пошлин в защиту британской торговли и на выработке подробных мероприятий в отраслях: химической, металлической, текстильной и угольной, по судостроительству и электротехнике.

В июле 1916 г. была создана комиссия по выработке порядка долгосрочного финансирования операций по внешней торговле в колониях и за границей (Committee appointed to investigate the question of financial facilities for trade). Работы этой комиссии легли в основание выработанного впоследствии, после войны, известного акта о кредитовании английской внешней торговли (Trade Facilities Act).

лый ряд предметов продовольствия, а Швейцария заключила с ней 7 мая 1915 г. особый договор о товарообмене, по которому эти страны обмениваются определенным количеством нужных им взаимно товаров [1]. 24 мая 1915 г. королевским декретом был запрещен ввоз и вывоз итальянских товаров в Австро-Венгрию и обратно, а 4 февраля 1916 г. действие этого декрета распространено было и на Германию. Всякая торговля с Германией запрещена была под страхом конфискации грузов. Точно так же 30 апреля 1916 г. королевским декретом были запрещены кредитные операции по сделкам и ценностям неприятельского происхождения. Достаточно было одного только немецкого имени на векселе для того, чтобы он не учитывался в итальянском банке. 8 августа 1916 г. запрещена была торговля по особому списку, наподобие «черных списков» Англии. Так как до войны Италия импортировала больше товаров из Германии и Австрии, чем из стран Антанты, то начавшаяся с 1915 г. борьба с германским засилием в области промышленности получила широкий простор: в ней приняли участие национальные группировки и торгово-промышленные союзы, ставящие себе целью развитие производительных сил Италии.

Подобные же мероприятия стали принимать против германской торговли и другие страны, вошедшие в коалицию государств Антанты.

Япония долго не принимала мер против германской торговли, но когда японские фирмы попали в английский «черный список», то декретом 26 июля 1915 г. правительство предписало японским судовладельцам не принимать грузов в Китае от неприятельских фирм. С октября 1916 г. японская политика Тераучи круто повернула против Германии. В Кобе и Иокогамме закрыты были отделения Германо-азиатского банка. Тайный совет постановил осуществить еще ряд других мероприятий в духе Парижской экономической конференции союзников.

Даже в Португалии, состоявшей также в войне против Германии, 20 апреля 1916 г. опубликован был декрет о беспощадной экономической войне с неприятелем, с конфискацией имущества, прекращением торговых сношений и с «черными списками». В Лиссабоне создана была в сентябре 1916 г. комиссия по проведению в жизнь постановлений Парижской экономической конференции союзников (Commissâo Portugueso de Acçâo Economica contra o Inimigo).

[1] Швейцария больше других стран развила систему «компенсационной торговли».

Как показывает самое название комиссии, ей поручено было вести борьбу с неприятельской конференцией, следить за осуществлением блокады и соблюдением «черных списков».

В Соединенных Штатах все сдвиги в области внешней торговли, происшедшие в результате войны и блокады Германии и Австрии, были использованы с целью расширения внешних рынков Америки и овладения методами коммерческой экспансии, наподобие довоенных приемов Германии в ее борьбе за внешние рынки. В апреле 1917 г. из представителей Департамента торговли и промышленности и иностранных дел была образована комиссия для выработки мероприятий в этом направлении.

Прежде всего надо было добиться от Англии того, чтобы американские фирмы были вычеркнуты из «черных списков». Вступив в фарватер активной антигерманской политики, Соединенные Штаты опубликовали 17 мая 1917 г. билль о представлении президенту полномочий разрешать или запрещать погрузку товаров на суда в соответствии с интересами страны, что было явно направлено к ограничению вывоза американского сырья в Германию.

Что касается мероприятий по укреплению своего экспорта, которые проводились государствами Антанты в процессе борьбы с Германией, то Америке трудно было объединить организации по внешней торговле, так как здесь действовал знаменитый Scherman Act. После продолжительного нажима со стороны федеральной торговой комиссии и хозяйственных организаций правительство разрешило, не отменяя акта Шермана, толковать его либерально, в сторону поощрения экспортных группировок.

Одни фирмы стали группироваться для организации сбыта в Россию, другие для вывоза в нейтральные страны и т. д. Объединения стали образовываться по отраслям. Одновременно основаны были американские торговые палаты в Барселоне, Лондоне, Москве, Норвежско-американская в Нью-Йорке. На этой почве произошло сближение и сотрудничество между торговыми палатами и правительственным Бюро внешней и внутренней торговли (Bureau of Foreign and Domestic Commerce). Бюро рассылало свои информации по всем странам, оживленно сносилось с консулами, организовало отдел коммерческих агентов, которые изучали рынки на местах. Стала проводиться усиленная работа по инструктированию в области внешней торговли.

В результате американский экспорт за время войны сильно вырос. Он увеличился с 2 364,6 млн. долларов в 1914 году до

2 768,6 млн. долларов в 1915 году и 4 333,7 млн. долларов в 1916 году.

По вопросам экономической блокады Германии в России при Министерстве торговли и промышленности был также организован в 1916 году Комитет по ограничению снабжения и торговли неприятеля (КОС), задачей которого было производить сводку и давать критическое освещение положения неприятельских стран, а также следить за тем, чтобы Германия и Австрия не снабжались замаскированным путем чрез нейтральные страны [1].

24 октября 1916 г. Совет министров вынес постановление о воспрещении торговли с неприятельскими и некоторыми нейтральными фирмами. Всем действующим в России фирмам воспрещалось вступать в договоры или в какие-либо иные торговые сношения с подданными, товариществами и обществами неприятельских государств, а также с поименованными в особых списках отдельными лицами, товариществами и обществами в других иностранных государствах. «Черные списки» публиковались во всеобщее сведение в «Собрании узаконений и распоряжений правительства» и в повременных изданиях по указанию министра торговли и промышленности. Виновные в нарушении запрета подвергались заключению в тюрьме и денежному взысканию до 25 тысяч рублей.

Сама Германия в своей внешней торговле испытывала сильное сокращение как под влиянием блокады, так и в результате своей политики. В этой политике сочетались заботы о снабжении необходимым сырьем и продовольствием с стремлением ограничить ввоз из-за границы до размеров, безусловно необходимых для армии и населения. Задачи ее внешней политики требовали также повышения экспортной выручки и понижения цены на ввозимые из-за границы товары.

Так, например, Германия запретила в феврале 1916 г. вывоз железа и анилиновых красок и заявляла, что разрешение на вывоз этих товаров, составлявший ее особенность, будет даваться лишь в том случае, если потребители согласятся платить повышенные цены (до 400%). Это делалось отчасти для улучшения расчетного баланса и укрепления курса падающей марки, но позже (в августе 1916 г.), с обострением экономической нужды, Германия не только нарушила старые контракты повышением цен на вывозное железо (что вызвало большое неудовольствие в нейтральных странах),

[1] Комитет этот печатал на имя министра торговли и промышленности сводки о ходе снабжения неприятельских стран, под редакцией П. Б. Струве.

но и совершенно прекратила вывоз железа, обратив его на внутреннее потребление. Германия билась, как рыба об лед, в организации элементарного питания армии и населения. Наиболее изолированная и сдавленная в тисках блокады, она вынуждена была проявить огромную энергию, выдержку и изобретательность в создании организованного хозяйства, в использовании своих ограниченных ресурсов. «Wir hahen doch den Mangel organisiert»,— говорили они.

Мы уже отметили, что втечение первых двух лет войны существенную помощь Германии оказали нейтральные страны, особенно Дания и Швеция.

По словам английского адмирала Консетта, б. морского атташе в скандинавских странах, Англия задолго до войны сама создала у порога Германии обширные склады сырья (Голландия и Дания), вывозя туда большие количества сырья в запас. Но самое ценное, что получала Германия через свои скандинавские отдушины,—это хлопок, медь, нефть, рыбу, скот, хлеб, молочные продукты, животных, растительные жиры и колониальные продукты, как-то: чай, сахар, кофе, какао, каучук и пр.

Платила Германия поташом, химическими красками, медицинскими товарами и сталью.

Вывозившийся в Скандинавию германский, а затем, с сентября 1915 г., и бельгийский уголь был настолько плох, что его приходилось смешивать с кардифским. В целях контроля в июне 1915 г. английское правительство образовало в Копенгагене так называемое «Угольное бюро». Весь личный состав этого бюро состоял из датчан. Бюро не выдало ни одной датской фирмы, между тем такое же бюро в Норвегии выдало несколько фирм за нелегальный провоз товаров в Германию.

Всего с 1915 г. до конца 1917 г. скандинавские страны вывезли угля (тонн):

	Угля	Кокса
Из Англии[1]	21 632 180	1 317 000
Из Германии	7 196 208	14 149 003 [2]

Дания нуждалась в германском коксе, а Германия—в сельско хозяйственных продуктах Дании.

[1] Несмотря на то, что 3/VIII 1915 г. был запрещен экспорт угля из Англии (кроме вывоза в колонии), Скандинавские страны, особенно Швеция, за транзит товаров в Россию и в обмен на некоторые свои товары добивались от Англии крупных лицензий.

[2] Как известно, для паровых двигателей кокс не годится. 10 840 000 тонн германского кокса пошло в Данию на домовое отопление.

В первые два года войны торговые суда Дании, провозившие в Германию контрабандные товары, пользовались все время английским углем. Удобрительные вещества и корм для скота Дания также получала из Англии, а скот усиленно вывозился с 1914 по 1916 г. в Германию. Из опасения оккупации Германией Ютландии Англия втечение трех лет не производила решительного давления на датское правительство, впрочем, вряд ли эта оккупация имела бы место, так как Германия оттолкнула бы от себя Данию и лишилась бы одной из своих самых ценных отдушин в кольце английской блокады.

Придавая огромное значение датскому снабжению, Германия направила в Копенгаген одного из своих лучших дипломатов графа Брокдорфа-Ранцау.

Англия не была столь внимательна к своему представительству в Дании, но зато вплоть до конца 1916 г. не проверяла заверений Дании в соблюдении «строжайшего нейтралитета». Крупнейшая датская «Восточно-азиатская пароходная компания», начиная с 1914 г., усиленно вывозила растительное масло (бобовое) с Дальнего востока, абсолютно не страдая от нападения германских крейсеров и подводных лодок. Даже «приглашение» директора этой компании Андерсена в Лондон в 1916 г. и «беседа» с ним министра блокады лорда Р. Сесиля не привели ни к чему.

Дания продолжала снабжать Германию и кормить ее армию. Кормила Дания германскую армию главным образом консервированным мясом, рыбой [1] и сыром:

Вывоз	1913	1915	1916
	(в тоннах)		
Мясо (консервы)	131	16 022	19 758
Рыба	25 516	66 569	106 694
Сыр	57	3 886	4 344

Скот вывозился в таком количестве, что его не стало хватать жителям Дании. Вывоз рогатого скота в 1916 г. из Дании в Германию составлял в среднем 4 тысячи голов в неделю. Дания несколько раз давала разрешение на вывоз в Германию крупных партий лошадей. Датскому правительству пришлось сократить вывоз скота ввиду того, что в одном Копенгагене закрылось по

[1] Рыба продавалась не только датского улова, но и путем скупки у шведских рыболовов. Интересно, что все рыболовные принадлежности, включая веревки для моторных лодок, шли в скандинавские страны из Англии, рыба же массой экспортировалась в Германию. По норвежским сведениям, центром этой торговли был датский город Оргуз (Aarhus).

этой причине около 300 мясных. Кроме того, Дания в ущерб Англии, которой она преимущественно доставляла до войны масло, бэкон, яйца, стала вывозить эти продукты в Германию. Вывоз масла в Германию колебался в 1915/16 г. от 35 до 48% всего датского вывоза этого продукта; вывоз бэкона—от 9 до 25%, вывоз яиц—от 43 до 80%[1].

Большое значение имели также жиры, получаемые из семян масличных растений, орехов и бобов, а также животные жиры, которые немцы получали главным образом из Дании. Они составляли важный ингредиент взрывчатых веществ. Из 4-х требуемых для изготовления взрывчатых веществ ингредиентов Германия имела три: серную кислоту, азотную кислоту и уголь. Ей нехватало именно глицерина, который она получала из этих жиров. Германский продовольственный диктатор Батоцкий относительно жиров мог не без основания сказать в Рейхстаге (в мае 1917 г.): «Наши запасы жиров, которые мы получаем извне, еще долго не будут исчерпаны».

Вывоз из Дании в Германию жиров составлял: в 1913 г.—72 тонны, в 1915 г.—6 474 тонны, в 1916 г.—6 794 тонны.

Не меньшим соблазном была для Дании торговля смазочными маслами, в которых Германия страшно нуждалась. Упомянутый выше Консетт, морской атташе Англии, пишет, что видел, как в копенгагенской гавани бочки со смазочными маслами перекатывались незаметно с нейтральных судов на германские или отправлялись фиктивно «в Гётеборг», «в Гефле» с намерением сделать их добычей германских подводных лодок.

Что касается Швеции, то она была особенно ценна для Германии из-за своей железной руды (она содержит в 2-3 раза больше железа, чем германская руда). Потеряв из-за блокады связь с Испанией, Германия была вынуждена брать руду (4-5 млн. тонн ежегодно) в Швеции. Шведская руда для Германии была значительно экономичнее, чем своя.

Ввоз в Германию из Швеции продовольствия с 1913 по 1915 г. утроился.

---

[1] Каждый раз, когда в Дании нехватало товаров на вызов, датчане возобновляли игру на слабой струнке Англии, т. е. жаловались, что хозяйство подорвано и что Германия грозит им оккупацией. Англичане усиливали поставку Дании сырья и угля. Когда 1 февраля 1917 г. Германией объявлена была беспощадная подводная война, то Дания трижды в неделю посылала по пароходу с сельскохозяйственными продуктами в Шотландию (Абердин). Германия не противилась этому, чтобы не потерять драгоценного кардифского угля, который Дания обратно вывозила из Англии.

Швеция не могла открыто примкнуть к Германии, так как Германия не могла дать ей хлеба, и шведы очутились бы в кольце блокады, меж трех огней (Россия—Норвегия—Англия).

Англия до 1917 г. действовала и в Швеции недостаточно решительно. Она снабжала Швецию углем, хотя каждую минуту ожидала ее присоединения к Германии и теряла как свой уголь, так и влияние на Скандинавские государства, принимавшие такую нерешительность за слабость.

Норвегия, единственная из трех скандинавских стран, была дружественно настроена к Антанте. Кроме рыбы и леса ее наиболее ценными продуктами являются нитраты. Одно время 90% потребностей французской армии в нитратах удовлетворялось Норвегией. Огромный норвежский торговый флот (около 2½ млн. тонн) также поддерживал интересы союзников, которые ввозили в Норвегию, в свою очередь, продовольствие, соль, нефть, растительные масла, рыболовные принадлежности и ежегодно 2½ млн. тонн английского угля.

Германия получала от Норвегии рыбу: в 1913 г.—78 771 тонн, в 1915 г.—161 409 тонн и в 1916 г.—194 167 тонн, но в 1917 г. экспорт пал до 82 948 тонн. Из Германии же Норвегия получила с 1914 по конец 1917 г. всего 100 000 тонн угля.

Кроме норвежских нитратов скандинавские страны не могли дать Антанте ничего существенного, для Германии же Швеция и Дания были важнейшей базой снабжения. Датчане и шведы заметали следы своей торговли с Германией. Закрытый съезд скандинавских королей и министров иностранных дел в Мальмё в 1914 г. постановил большинством голосов Дании и Швеции прекратить опубликование статистических данных во все время войны.

Американский посол в Константинополе Моргентау писал в своих мемуарах: «Германский посол Вангенгейм говорил, что в следующую войну Германия будет располагать запасами хлопка и меди на пять лет, чтобы не повторить ошибки 1914 г.». Но Германии удалось, до того как медь была объявлена Англией контрабандным товаром (т. е. до 29 октября 1914 г.), получить огромное количество меди из Америки через Италию и Скандинавские страны. С конца 1914 г. данные об экспорте меди из Скандинавских стран не публиковались, но интересно, что британский экспорт меди в Швецию в 1913 по 1915 г. удвоился.

В 1916 г. Германия получала в Бельгии цинк через Роттердам, никель из Норвегии, олово из Дании, какао через Швецию,

кофе через все три скандинавские страны. Хлопок был ввезен в Голландию из Скандинавии в одном 1915 г. в количестве 310 000 тонн против обычных (1913 г.) 73 000 тонн. Точно так же ценный минерал криолит, употребляемый при производстве алюминия, из которого делалась оболочка цеппелинов, был ввезен в Данию из Гренландии за трехлетие 1915—1917 гг. в количестве 22 000 тонн. Из этого количества Германия получила 7 000 тонн (а кроме того еще около 2 500 тонн из Швеции), Англия—4 200, Франция—3 700 тонн.

Анализ внешней торговли скандинавских стран за годы войны, несмотря на неполную публикацию данных, свидетельствует о необычайном росте «потребления» этими странами жизненных продуктов и сырья для военного снабжения[1]. Лишь после окончания войны скрытое (скандинавские статистические данные) стало явным. «Потребление превратилось в экспорт».

Экспорт продовольствия из Скандинавских стран в Англию и Германию в 1913—1917 гг. [2]

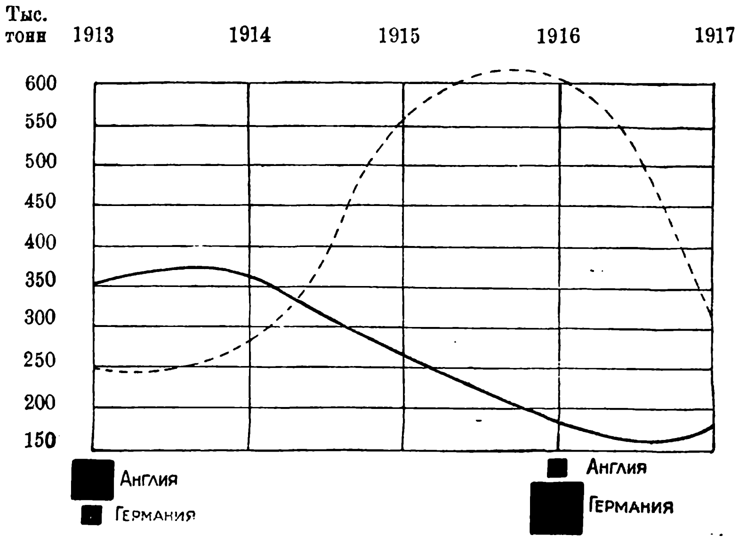
Из	В Англию		В Германию и Австрию		ВСЕГО
1913 г. Норвегии	61 464		81 538		
Швеции	26 567		37 043		
Дании	256 754	344 785	123 547	252 128	596 913
1914 г. Норвегии	53 715		71 586		
Швеции	28 526		56 685		
Дании	277 579	359 840	134 105	262 376	622 196
1915 г. Норвегии	69 512		182 630		
Швеции	8 563		104 203		
Дании	197 398	275 473	274 401	561 234	836 707
1916 г. Норвегии	35 701		215 593		
Швеции	115		90 835		
Дании	156 100	191 916	134 328	620 756	812 672
1917 г. Норвегии	69 680		101 847		
Швеции	—		16 451		
Дании	102 423	172 103	196 907	315 205	487 308

[1] Интересно, что командированный в конце 1915 г. в Скандинавию и Голландию для экономического контроля член британского парламента А. Гендерсон был настолько наивен, что нашел «лишь небольшую утечку товаров через линию блокады и усердное исполнение нейтральными державами своих обязательств перед ...Антантой». Получив в награду титул лорда Фарингтона, Гендерсон успокоился.

[2] Все в метротоннах; сюда входят лишь следующие группы товаров: мясо, рыба, молочные продукты, яйца, сало и маргарин. Данные заимствованы из книги: M.W.W.P. Consett, The triumph of unarmed forces. London, 1923.

Фиг. 1.

Ввоз в Германию (пунктир) и в Англию (сплошн.) из нейтральных стран



С 1913 по 1916 г. Германия выиграла 368 628 тонн, Англия потеряла 152 869 тонн.

Мы видим, какой поворот произошел в снабжении Германии из нейтральных стран в результате действительно проведенной Англией настойчивой блокады и нажима на нейтральные страны после 1916 г. Тем не менее втечение трех лет Германия использовала свои «отдушины» в полной мере.

Быстрее удалось Англии провести блокаду в Голландии. Уже со второго года войны она совершенно прекратила привоз для Германии хлеба в результате бдительного контроля над привозом иностранного хлеба в лице «Нидерландского заморского треста» (Neederlandsche Overzee Trust). После принятия Великобританией решительных мер к началу 1916 г. подвоз для Германии хлопка через Голландию также совершенно прекратился [1]. Подвоз из Голландии продовольствия (мяса, масла, маргарина, сыра, рыбы, картофеля) все же продолжался до 1917 г. Он составлял:

	1913 г.	1915 г.	1916 г.
	(в тоннах)		
В Англию	66 800	26 300	20 100
В Германию	61 400	180 300	169 200

[1] 11 марта 1915 г. Англия прекратила также ввоз хлопка в Швецию.

Наиболее трудно поддавалась воздействию Швеция. Наличие в Швеции общих запрещений вывоза отдельных товаров не имело значения в качестве гарантии невывоза товаров в Германию. Последняя с большим успехом применяла систему получения этих товаров в порядке компенсации за необходимые Швеции немецкие товары (уголь, железо, краски). Германия широко практиковала форму компенсационной торговли, особенно с нейтральными странами—Скандинавией и Швейцарией [1]. 8 июня 1915 г. образовалась Шведская государственная торговая комиссия (Statens Handelskomission) из семи членов. Ее функции состояли в выдаче лицензий для товарообмена с воюющими державами и для транзита в каждую из враждующих группировок. 30 августа 1915 г. часть обязанностей Государственной торговой комиссии передается Товарообменному бюро продовольственной комиссии (в отношении пищевых продуктов). Бюро товарообмена заведывало распределением компенсационных (импортированных по особому соглашению) продуктов и ограничением экспорта недостаточных продуктов—скота, мяса, сала и яиц. Правительственным приказом экспорт мяса и мясных продуктов из Швеции был запрещен с начала войны. 8 апреля был воспрещен и вывоз живых свиней. Экспорт сала был ограничен 300 тысячами *кг* в неделю. С 20/X 1915 г. Товарообменное бюро брало на себя и посредничество в торговле рыбой. Незадолго до этого (20/VIII 1915 г.) был воспрещен экспорт соленой сельди, а 30/XII 1915 г. и свежей. Так как воспрещение Швецией вывоза и транзита целого ряда товаров не понималось как безусловный запрет, то этим широко пользовалась также и Россия. На многие из недозволенных товаров можно было получить вывозную или транзитную лицензию [2].

Совокупность направленных против неприятельской торговли мероприятий, в результате которых создалась блокада центральных держав, обобщена была в определенную систему на Парижской экономической конференции союзников в июне 1916 г. Постано-

---

[1] См. R. van der Borght, Kompensazionsverkehr mit den Neutralen. Handbuch der Politik, Bd 2, 3, 1920.

[2] Для этого у русского импортера существовали следующие пути:

1. Возбуждение ходатайства перед шведским министерством иностранных дел, которое уже от себя сносилось с русскими миссиями в скандинавских странах.

2. Возбуждение ходатайств непосредственно перед русскими миссиями в Стокгольме, Копенгагене или Христиании.

3. Обращение в акционерное общество «Транзито» в Стокгольме (частное общество, учрежденное при содействии английской и русской миссий для наблюдения за прохождением транзитных грузов, следующих в Россию).

вления Парижской конференции представляли собой на первый взгляд довольно осуществимый ряд торгово-политических воздействий на Германию, но практическое значение эти постановления потеряли уже в переходный послевоенный период. Это произошло скорее, чем можно было в 1916 г. предполагать. Постановления Конференции разделялись на три группы мероприятий:

I группа касалась немедленных мероприятий во время войны с целью преграждения доступа в союзные государства товаров из враждебных стран. Этим делались попытки совершенно прекратить посредничество нейтральных государств.

II группа положений касалась мероприятий переходного времени после заключения мирного договора. Имелось в виду поставить неприятельские страны в тяжелые условия и в то же время создать благоприятные условия торговли для торговли союзников. Этим провозглашалось в сущности продолжение экономической войны с центральными державами в виде запретительных таможенных мероприятий, отказ от предоставления права наибольшего благоприятствования, стеснения в свободе промыслов и мореплавания.

III раздел мероприятий обнимал более отдаленные перспективы развития производительных сил союзных государств, с основной идеей как бы самодовлеющего хозяйственного комплекса на территориях союзных государств впротивовес центральным державам. Но в то время как I группа мероприятий, подлежащих немедленному исполнению, вытекала из всей обстановки войны и не вносила никакой ломки в остальные принципы торговой политики, разделы II и III намечали столь серьезный поворот в хозяйственной политике государств, что проведение всего этого в жизнь связано было с коренными изменениями в экономических отношениях как внутри государств, так и между ними.

Как известно, инициатива созыва Парижской конференции принадлежала французам, равно как и самый текст и выработка постановлений. Аристид Бриан, председатель Совета министров и почетный председатель Конференции, а также министр торговли и фактический председатель Конференции Клемантель сделали все, чтобы придать этой Конференции характер исторического события решающей важности. «Конференция—историческое событие; самый могущественный, богатый и многочисленный по своему составу блок, когда-либо существовавший» («Journal»). «Союзники, застигнутые врасплох войной, успеют как следует приготовиться

к миру» («Temps»)—таковы были отзывы восторженной французской печати.

Гораздо сложнее было отношение к ней в Англии. Несмотря на официально сочувствующий тон английской печати, Конференция эта всколыхнула спор между фритредерами и протекционистами. Во главе протекционистов стал австралийский премьер Юз, один из горячих поборников британского империализма, которого некоторые газеты называли «пророком». К его голосу прислушивались, так как в расположении колоний была заинтересована метрополия. Юз возглавлял английскую делегацию на Конференции, и к нему подобрали столь же протекционистски настроенного канадского министра торговли Форстера и министра колоний Бонар-Лоу [1].

После возвращения с Конференции Юз в одном из своих докладов провозгласил постановления Конференции «великой хартией», обеспечивающей союзникам, а затем и всему цивилизованному миру экономическую независимость. Сочувственные отклики протекционистски настроенной печати дополняли эти выступления Юза. Протекционисты требовали также проведения в жизнь постановлений Конференции. Они критиковали вялую деятельность Министерства торговли, которое недостаточно преследовало немецкие фирмы и мало сделало для завоевания внешних торговых позиций Великобритании. Тем не менее большинство газет отдавало себе отчет в трудностях, с какими было связано создание новых взаимоотношений союзников во внешней торговле [2].

Голоса фритредерской печати вносили глубокий скепсис в эти боевые настроения английского протекционизма. Весьма сдержанно оценивая результаты Парижской конференции, фритредерские органы высказывались против тарифной реформы в Англии.

---

[1] Первоначально назначенный министр торговли Ренсимэн как сторонник свободной торговли был заменен Бонар-Лоу.

[2] Так, известный публицист Диллон в одной из своих парижских корреспонденций писал: «Самое серьезное из затруднений, с которым пришлось встретиться, заключается в разнообразии и расхождении интересов союзников... Возьмите Россию с ее сельскохозяйственным экспортом, находившим к тому же сбыт преимущественно в Германию и Англию, с ее колониями, которые ищут в ней рынка для сбыта своих произведений. Если мы дадим колониям преференциальный тариф, как того требует трезвая политика и наши чувства, весьма вероятно, что Россия будет брошена в объятия Германии... Для того чтобы Россия прекратила эту торговлю и отказалась от своего лучшего покупщика, ясно, что союзники должны ей предоставить столь же дешевые товары и льготы в платежах и, кроме того, обеспечить ей сбыт ее сельскохозяйственных продуктов. То же следует сказать и про другие союзные страны».

«Серьезно ли думают наши идеалисты о таможенной войне после заключения мира»,—спрашивал «Economist».

«После войны Германия попрежнему останется, вероятно, самым крупным производительным центром на континенте, центром, торговая деятельность которого открывает для нас огромные экономические возможности. До войны Германия была лучшим покупателем Англии и наоборот. Нелепо говорить о том, что такое положение вещей было искусственно или выгодно только для одной стороны («New Statesman»)».

«Если одна половина Европы будет стремиться вытеснить другую с ее рынков, причинить вред ее промышленности и прекратить ей доступ сырья—бесполезно говорить о конференциях и лигах для упрочения мира» («The Nation»).

«Если бы таможенная охрана была надежным средством против германской политики мирного завоевания, то почему она не спасла Россию, Францию и Италию, в которых германское влияние, несмотря на высокие тарифные барьеры, было сильнее, чем в Англии—стране свободной торговли» («Daily News»).

Постановления Парижской конференции были ратификованы всеми союзниками кроме России, и неопределенное отношение к ней России осталось до революции 1917 г. Несмотря на вполне антантовскую ориентацию Временного правительства, оно пришло к заключению о необходимости весьма сдержанного отношения к этим постановлениям. В заседании Экономического совета при Временном правительстве 24 июля 1917 г. тов. министра В. В. Прилежаев (сохранивший свой пост от прежнего министерства) официально разъяснил по этому поводу следующее:

«I раздел мероприятий Парижской конференции не вызывает сомнений, потому что он отвечает нашим интересам и сводится к постановлениям о том, чтобы прекратить всякую торговлю и экономические сношения с врагом во время войны. III раздел постановлений сводится к общим положениям о всемерном развитии наших богатств в дальнейшем. Это вполне отвечает той програме, которую всякий из нас ставит себе в смысле развития собственной промышленности. Что касается раздела II, который трактует о переходных мероприятиях после заключения мирного договора, то этот вопрос может быть разрешен только при условии обеспечения для наших товаров рынков взамен тех, которых мы бы лишились. Россия должна иметь свободные руки, чтобы свою торговую политику направить так, как она найдет это нужным».

В самой Англии постановления Парижской конференции, подогретые военной страстью и ненавистью, постепенно рассосались. Многочисленные проекты ущемления Германии при помощи особых навигационных законов, запретительных тарифов, закрытия фирм и т. п. успеха не имели [1].

Эти проекты были данью военному времени и сейчас интересны лишь для понимания атмосферы, созданной к Версальскому миру.

Естественно, что Германия, находясь в условиях фактической блокады втечение всей войны и особенно в 1917 г., а также в перспективе изоляции и в послевоенный период, должна была регламентировать свою внешнюю торговлю до мельчайших подробностей. В Германии выработалась система разрешительно-запретительного порядка, которая представляет собой классический пример этого типа регулирования среди 4-х известных нам систем внешней торговли: свободной торговли, таможенно-тарифной системы, внешней торговли, разрешительно-запретительной и монополии внешней торговли.

В начале войны внешняя торговля Германии состояла в ведении IV отдела министерства внутренних дел. К началу 1915 г. вопросы ввоза и вывоза настолько осложнились, что необходимо было создать департамент, на помощь которому был поставлен «Отдел по даче разрешений», учрежденный еще 23 сентября 1914 г. Этот отдел опирался на центральные органы для дачи разрешений на вывоз. Уже в январе 1915 г. за один месяц выдавалось около 30 тысяч разрешений по вывозу. Департамент по вывозу помещался в здании имперского статистического бюро, которое занималось главным образом товарной статистикой, и много чиновников этого бюро, а также сам его президент Дельбрюк были привлечены к организации этого дела. Новая должность, которую Дельбрюк получил, называлась «имперский комиссар по даче разрешений на ввоз и вывоз» (Reichs-Komissar für Aus-und Einfuhrbewilligungen); она была утверждена 11 февраля 1916 г. При комиссаре учрежден

---

[1] Из таких проектов напомним проект Лондонской торговой палаты с тройным тарифом: для враждебных, дружественных и союзных стран. Проект коммерсанта Лондонского Сити Людвига Леперсона, нашумевшего в свое время своим списком погромных мероприятий против Германии, проект члена парламента Альфреда Бигляндa, рекламировавшегося «Times» в особых приложениях от августа и сентября 1916 г., который мечтал, наподобие Кромвеля, одолевшего Голландию, сокрушить внешнюю торговлю Германии, и т. д.

был Совет, состоявший из председателя и 6 назначенных членов— 2-х от Германской торговой палаты, 2-х от Германского сельскохозяйственного совета и 2-х от Германского военно-промышленного комитета, а также представителей ведомств [1].

Временно созданное учреждение продолжало свое существование и после войны. Главная работа Комиссариата по разрешениям на ввоз и вывоз опиралась на самоуправляющиеся хозяйственные организации. Число этих центральных органов, возникавших уже с октября 1914 г. сначала для химической, затем для бумажной и сахарной промышленностей, составило к концу войны 33 [2]. По мере усиления политики хозяйственной изоляции центральные органы возникали для все новых и новых отраслей промышленности. Их деятельность заключалась в предварительной работе по даче разрешений на вывоз, благодаря чему комиссариат избавлялся от ненужной работы по рассмотрению заявок. Насколько эта работа была кропотлива, можно усмотреть, например, из цифры ходатайств, поступивших, например, в 1917 г. в центральные органы по одной железной и стальной индустрии: их было 188 218. Много жалоб было на то, что отдельные дела тянулись нередко до 2-х месяцев и что для решения вопроса о выдаче разрешения требовалось иногда согласование нескольких ведомств, в результате чего рынки перехватывались американцами или иностранными экспортерами [3].

В специальной литературе по отдельным отраслям промышленности за время войны можно найти немало жалоб на бюрократичность этих организаций. Центральные органы по выдаче разрешений на вывоз (Zentralstellen für Ausfuhrbewilligungen) в значительной степени обязаны своей работой чиновникам, избранным из среды хозяйственных объединений. Они не только пользовались полным доверием, но и обладали большим знанием дела и органи-

---

[1] Во главе этого учреждения, развивавшегося в «Комиссариат по разрешениям на ввоз и вывоз», стоял с января 1916 г. до 5 ноября 1917 г. упомянутый Дельбрюк; затем с 5 ноября 1917 г. до 31 октября 1919 г.—тайный советник Мазингер, а затем— тайный советник Тренделенбург.

[2] Здесь были представлены важнейшие отрасли германской промышленности: химическая, бумажная, электротехническая, машиностроительная, угольная, стальная, точной механики, текстильная, цементная и другие. Полный список см. Dr. Grünfeld, Die deutsche Aussenhandelkontrolle. Bonn und Leipzig, 1922 г.

[3] Точные сведения о быстроте прохождения дел имеются лишь за 1919 г. Из этих сведений выясняется, что самый долгий срок ходатайства был 26 дней. 38% получали ответ через 1 день, 16,7%—через 2 дня, 22,4%—через 3 дня, 12,9%— через 4 дня.

заторским опытом. В то же время они были имперскими чиновниками. В них олицетворялось это срастание правительства с хозяйственными объединениями, которое так характерно для германской системы военно-хозяйственного регулирования.

Деятельность разрешительных органов приобрела особо важное значение благодаря их связям с комитетами цен, которые большей частью ими же были вызваны к жизни. Для изучения и калькуляции цен большие подсобные органы имели своих особых экспертов.

Начиная с 1916 г., в отраслях промышленности, способных работать на экспорт, организуется ряд экспортных союзов, которые в своей деятельности соприкасались с центральными органами по выдаче разрешений и с комитетами цен; они разрабатывали вопросы как военной экономики, так и переходного периода.

Работа, выполнявшаяся центральными органами в отношении вывоза, стала постепенно охватывать и ввоз, а для тех отраслей, где не было центральных органов, созданы были так называемые «подсобные органы» (Hilfsorgane). К концу войны существовало 19 подсобных комитетов, деятельность которых была регламентирована имперским комиссаром. Комитеты находились под руководством управляющих делами, которые являлись в то же время уполномоченными хозяйственных организаций, учредивших комитеты. Эти чиновники выполняли все те функции комиссии, которые упомянуты были уже нами в отношении центральных органов по выдаче разрешений на вывоз.

Оперативные функции по ввозу для правительственных целей выполняло Центральное закупочное о-во (Zentraleinkaufsgesellschaft). Оно образовалось из созданного в Гамбурге (вначале войны) Закупочного бюро (Reichseinkauf) на основе положения 5 января 1915 года.

В 1919 г. оно было ликвидировано, и его функции переданы были «военно-хозяйственным обществам» [1].

В регулировании внешней торговли принимали участие и военные власти. Прежде всего представители армии и флота начали привлекаться в качестве экспертов к делу выдачи вывозных лицензий. Каждый раз необходимо было установить, имеют ли военную ценность для врага те или иные товары и может ли обойтись без них германское хозяйство, переведенное на положение

---

[1] См. глава VIII «Мобилизация промышленности».

строжайшей экономии. Первые запрещения вывоза исходили из соображений, связанных с ведением войны.

Военное министерство не было единственной военной инстанцией из занимавшихся этим вопросом. Представители главного командования также осматривали на границе экспортируемые товары, боясь, чтобы они не послужили врагу для ведения войны. Они вводили самовольные запреты вывоза товаров, даже разрешенных рейхсканцлером. Это вносило немало беспорядка и вело к пререканиям между гражданскими и военными властями.

Военное ведомство впервые выдвинуло мысль, что при вывозе товаров, составляющих монополию Германии (краски, оптические стекла и т. д.), следует требовать от заграницы соответствующей компенсации. В марте 1915 г. в Военном министерстве для облегчения сношений министерства внутренних дел с интересентами по ввозу и вывозу были заведены столы специальных докладов (Ausfuhrreferat, Einfuhrreferat), которые были объединены в Отдел для ввоза и вывоза (Abteilung für Ausfuhr, Einfuhr und Zurückstellung). В октябре 1915 г. состоялось совещание представителей командного состава с участием гражданских властей для урегулирования трений по вопросам ввоза и вывоза.

Военное министерство посылало в командировки за границу своих представителей, которые оказывали влияние на развитие торговых сношений и закупок. В марте 1916 г. реорганизованный в Военном министерстве Отдел по вопросам ввоза и вывоза (Abteilung für Ein-und Ausfuhrbewilligungen) принял характер тот же, что и учреждение имперского комиссара по ввозу и вывозу. Его главной задачей было противодействовать английскому контролю над германской внешней торговлей и бороться с блокадой.

Это была в сущности торговая контрразведка, которая следила за отправкой товаров в нейтральные страны, за тем, какие фирмы торгуют с вражескими государствами, наконец, кто из немцев занимается сомнительными с германской точки зрения торговыми делами. Военные власти все время подчеркивали, что без их вмешательства поставить такой контроль было бы невозможно.

Военный отдел по вопросам ввоза и вывоза имел своих представителей в Вене, Константинополе, Софии, Стокгольме, Копенгагене, Берне и Христиании, а в аппарате—референтов по отдельным вопросам торговой политики.

Очень скоро Военный отдел по вопросам ввоза и вывоза захватил в свои руки все вопросы, связанные с компенсационным обменом, а также снабжение сырьем, оттеснив

гражданские власти. Но в отношении регулирования рынка военные власти были довольно беззаботны. Они назначали цены для германских экспортных товаров, не считаясь с положением рынка, часто взвинчивали эти цены, что вело к повышению и внутренних цен, к росту заработной платы и обесценению денег. Но в то же время этот Военный отдел добился соглашения между Германией и Австрией по организации объединенных закупок, чтобы не выступать на нейтральных рынках конкурентами. Закупкой продовольственных припасов, мы уже говорили, заведывало Центральное закупочное общество, а закупкой жиров и масел—Военная комиссия по жирам и маслам. Организация закупок приспособлялась к особенностям каждой данной страны.

Особенно разработана была система центральных закупок в Швейцарии. Там с самого начала в качестве покупателей действовали представители Военного министерства, подготовившие почву для снабжения своих организаций. Навстречу этому шло и швейцарское правительство, легко дававшее вывозные лицензии для предметов, закупленных германскими центральными закупочными органами [1].

Особенно велика была централизация военного ведомства в области закупок, производившихся в Турции и Болгарии. Все, что там закупалось, сдавалось в особую комиссию в Будапеште, распределявшей сырье между Австро-Венгрией и Германией. Финансирование закупок производило Закупочное объединение (Deutsch-Oesterreichische Einkaufsereinigung), которое финансировалось другой организацией—Deutsch-Orientalische Handelsgesellschaft). Для борьбы с повышением цен на этих рынках частные австро-венгерские закупки были совершенно прекращены. Это можно было осуществить только благодаря тому, что наблюдение за транспортом находилось в военных руках.

Вмешательство военных властей в область внешней торговли Германии шло, как видим, довольно далеко и конкурировало с гражданскими властями, создавая постоянные трения. Только после войны выяснился этот параллелизм, тогда как во время войны все полагали, что германская организация функционирует идеально.

---

[1] В конце 1916 г. в Швейцарии организована была еще закупочная организация по металлам и металлическим изделиям. Это общество «Metallum Aktiengesellschaft» было учреждено как швейцарское акционерное общество, которому швейцарское правительство предоставило исключительное право ввоза и вывоза в Германию военных металлов. Общество распределяло германские заказы между швейцарскими фирмами и своим влиянием ослабляло воздействие Антанты на швейцарскую промышленность.

Английская система внешней торговли сложилась во время войны для импорта по типу отдельных монополий (хлебного импорта, сахарного, мясного, шерсти и льна), для экспорта—на началах строго разрешительной системы. Основой всего этого регулирования была монополизация тоннажа, при помощи которой регулирование внешней торговли проводилось сравнительно легко.

Первый шаг по пути государственных импортных монополий был сделан созданием Королевской комиссии по снабжению сахаром (Royal comission on Sugar Supplies, August 1914); в октябре 1914 г. министерство торговли (Board of Trade) по поручению Военного министерства (War Office) предприняло закупку всего мороженого мяса для армии; в феврале 1916 года была осуществлена монополия льняного импорта, а в октябре 1916 года—хлебного. На этих мероприятиях мы остановимся ниже, в главе о монополиях.

Принятые в регулировании импорта методы обычно представляли компромисс между правительственно-административными приемами и коммерческими методами. Это соединение принимало двоякую форму: или частнохозяйственные методы прививались правительственному департаменту, как это было при закупках льна и джута, или же функции правительственного департамента переходили к частнохозяйственной организации, как это имело место при создании Комитета по импорту масла и сыра (Butter and Cheese Import Committee).

При первой комбинации частная предприимчивость как бы вводилась в правительственные учреждения, при второй—группа частных фирм превращалась как бы в государственное учреждение.

В области экспорта наиболее показательным для Англии является контроль угольного экспорта.

Учрежденный 23 февраля 1915 г. британским правительством Комитет для организации угольного дела (Coal Mining Organisation Committee) уже в середине 1915 г. выяснил, что он не в силах справиться со всеми возложенными на него задачами и что необходимо сократить экспорт во избежание острого кризиса. Хотя прекращение экспорта в Россию давало экономию в 18,5 млн. тонн ежегодно, Франция стала требовать не 12 млн. тонн, а 24 млн. тонн, и продукция сократилась на 31 млн. тонн. Надо было, следовательно, сэкономить на экспорте около 25 млн. тонн [(24—12+31—18,5=25,5)].

Организационный комитет предложил правительству разрешить вывоз угля только: 1) для нужд британского торгового флота, 2) для союзников, 3) для обмена за необходимые товары, например на аргентинский хлеб, испанскую руду и т. д.

13 мая 1916 г. правительственным декретом (Order in Council) был запрещен экспорт угля в нейтральные страны, а 13 августа этого же года—и в союзные государства. Разрешались лишь лицензии, для чего был учрежден 27 апреля 1915 г. Лицензионный экспортный комитет (Coal Exports Committee). Его главным заданием было: наладить соотношение между спросом и предложением на внутреннем рынке ценой строгого контроля операций на внешнем. В соответствии с этим он должен был: 1) удерживать в стране необходимое количество угля, 2) планомерно снабжать союзников, 3) продавать излишек в нейтральные страны по возможно более высокой цене.

Для получения лицензий в 1915 г. необходимо было пройти 8—10 инстанций, но к концу войны число инстанций дошло до 12 [1].

Этой сложной системой контроля над экспортируемым углем и фрахтовым рынком было достигнуто то, что: 1) ни одно судно не выходило из британских и союзных портов без особого разрешения по угольному контролю; 2) транзит угля (контрабандой) через нейтральные страны в Германию и Австрию к 1918 г. почти совершенно прекратился; 3) ни одна партия товара не могла быть отправлена куда бы то ни было без согласия контроля. Контроль достиг плановости распределения: он указывал, что, когда и куда направить и что оставить на складе.

Следует также особо подчеркнуть, что насколько тесно внутренний угольный контроль был связан с железнодорожным транспортом, настолько же регулирование экспорта этого вида топлива было согласовано с морскими перевозками. Только благодаря этой координации Англии и удалось избегнуть грозного внутреннего угольного голода, который в конце войны (1917—1918 гг.) грозил успешному ведению войны Англией и ее союзниками.

ЛИТЕРАТУРА

К вопросу о внешней торговле России во время войны. Всеросс. союз городов. Главн. ком. эконом. отд., Петроград, 1916. **Об ограничении ввоза в Россию** предметов роскоши. Мин. торг. и промышл., отд. промышленности, 31 авг. 1916 г., № 666. **Международные проблемы**, Статьи о политике и экономике современной Европы, Москва, изд.

[1] См. Sir R. A. S. Redmayne, The British Coal Mining Industry during the war. Oxford, 1923, стр. 131.

Берег, 1922. Б. Штейн, Торговая политика западно-европ. государств после войны, Госиздат, 1924. С. О. Загорский, Война после мира (По поводу Парижской экономич. конференции союзников), изд. Жизнь и знание, П., 1917. И. М. Гольдштейн, Немецкое иго и освободительная война, Сборник статей по вопросам о войне и немецком засилье в русской торговле и промышленности, М., 1915. Русский черный список. 1) „Собр. узак." 1916 г., ст. 2382. 2) Постановление Времен. прав. 21 мая 1917 г. (с приложен.), Мин-во торг. и промышл., П., 1917. Справка о законодательстве военного времени по торговле и промышленности 19 июля 1914—20 мая 1915 г., П., 1915. Л. Б. Красин, Вопросы внешней торговли, М.-Л., Госиздат, 1928. М. Я. Кауфман, Организация и регулирование внешней торговли России, 1925. Запрещение экспорта из Скандинавии. Списки товаров, запрещенных к вывозу из Швеции, Норвегии и Дании (по сведен. на 15 янв. 1916 г.), изд. Сов. съездов представит. торг. и промышл., П., 1916. Вопросы торговой политики в русской современной печати, Изд. Редакции пер. изд. М. Ф. Экономическое положение неприятельских стран, Изд. Комитета по ограничению снабжения и торговли неприятеля (КОС), Изд. М. Т. и П. 1916. Dr. Waldemar Koch, Handelskrieg und Wirtschaftsexpansion, Ueberblick über die Massnahmen und Bestrebungen des feindlichen Auslandes zur Bekämpfung des deutschen Handels und zur Foerderung des eigenen Wirtschaftslebens, Jena, Komissionsverlag G. Fischer, 1917. Der Wirtschaftskrieg, Die Massnahmen und Bestrebungen des feindlichen Auslandes zur Bekämpfung des deutschen Handels und zur Foerderung des eigenen Wirtschaftslebens, Abt. 1 — England, 1917, Abt. 2 — Russland, 1918, Abt. 3 — Japan, 1917, Abt. 4 — Frankreich, Abt. 5 — Vereinigte Staaten von Amerika, 1919, Komissionsverlag v. G. Fischer. M. W. W. P. Consett, The triumph of unarmed forces (1914—1918), An account of the transactions by which Germany during the Great War was able to obtain supplies prior to her collapse under the pressure of economic forces, London, Williams and Norgate, 1923. Dr. Otto Reppening, Zusamenstellung der Aus- und Durchfuhrverbote, Berlin, 1918. L. Scott and A. Snaw, Great Britain and neutral commerce, London, 1915. Friedrich Kahl, Die Pariser Wirtschaftskonferenz vom 14 bis 16 Juni 1916, Jena, 1917. Karl Hildebrandt, De svenska statsmakterna och krigstidens folkhushållning. Stockholm. 1916. Günsher Haberlan, Elf Jahre staatlicher Regelung der Ein- und Ausfuhr, 1928, Universitätsverlag von Robert Noske in Leipzig. Georg Baum, Die Gesetzgebung über Eint-und Ausfuhr, Stuttgart, 1922. R. van der Borght, Kompensationsverkehr mit den Neutralen, Handbuch der Politik, Bd 2, 3, 1920. Ernst Grünfeld, Die deutsche Aussenhandelkontrolle, Bonn und Leipzig, 1922. Zentraleinkaufsgesellschaft m. b. H., Berlin, Geschäftsübersicht, Stand vom 1 April 1917. E. Trendelenburg, Weltwirtschaftskrise und Aussenhandel, Berlin, 1921. E. Trendelenburg, Zur Frage der Aussenhandelskontrolle, Berlin, 1920. Ph. Reinhardt, Der deutsch-schweizerische Eisenhandel während des Krieges, Mannheim, 1922. Y. Artaud, Le régime des importations, Marseille, 1917. D-r. Marty, Chronik der französischen Handelspolitik seit dem Kriege. Weltwirtschaftliches Archiv, 28 B., Heft, 1928. Herman Levy, Die neue Kontinentalsperre, Berlin, 1915. Sir R. A. S. Redmayne, The British Coal Mining Industry during the War, Carnegie Endowment, 1923. Archibald Hurd, The British Fleet in the Great War, London, Constable and Co, 1919.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ

НОРМИРОВКА ЦЕН И РЕКВИЗИЦИИ

Германия раньше всех воевавших стран стала на путь регулирования цен.

Уже 4 августа 1914 г. вотированы были Рейхстагом законы, послужившие основой для целого ряда регулирующих мероприятий, уполномочивавшие Союзный совет германской империи принимать во время войны меры, которые окажутся необходимыми для предотвращения хозяйственных затруднений, с обязательством представлять их проекты в Рейхстаг и отменять эти меры по его требованию. Один из этих законов, подготовленных еще до начала военных действий, давал центральным имперским властям и ими уполномоченным учреждениям право устанавливать на время войны предельные цены (Höchstpreise) на предметы широкого потребления. Вооруженное таким образом полномочиями 4 августа, германское правительство приступило прежде всего к таксировке предметов продовольствия и к борьбе с дороговизной в розничной торговле.

Никто в то время не представлял себе, что это прикосновение государства к периферии хозяйственного оборота будет началом глубокого регулирования, что такая частичная, местная регуляция цен является в сущности лишь первой ступенью в сложной цепи мер государственного воздействия на торговлю и производство. Нормированные цены сделались в сущности ценами монопольной государственной торговли.

Закон 4 августа заключал в себе следующие основные положения:

1. На время настоящей войны могут быть установлены предельные цены на предметы повседневного потребления, в особенности на продовольственные продукты и корма, равно как на необработанные продукты природы, на топливо и осветительные материалы. 2. Если владелец означенных в п. 1 предметов, не-

смотря на требование компетентной власти, отказывается продать их по установленным высшим ценам, то власть может их взять на себя (übernehmen) и продать по указанной выше цене за счет владельца, поскольку она не нуждается в них для удовлетворения собственной потребности. Согласно правилам, изданным на основании этого закона, установление предельных (максимальных) цен было передано в городах с населением свыше 10 000 чел. магистратам, а в остальной—ландратам (уездным начальникам).

Таксы были не согласованы между городами и общинами, что порождало спекуляцию торговцев и утечку продуктов из мест с низшей ценой в места с высшей ценой. Многие города и общины, видя свою слабость и изолированность в борьбе с дороговизной, отказались от введенных такс или медлили с их введением. Хаос создавался также в результате несоответствия между таксированной ценой в розничной продаже и оптовой ценой.

Но постепенно предельные цены стали вводиться и для оптовой торговли по мере того как стал обнаруживаться абсолютный недостаток продуктов. 28 октября 1914 г. последовало несколько актов чрезвычайной важности, положивших начало не только широкому распространению предельных цен в оптовых закупках (по русской терминологии «твердых цен», т. е. при заготовках и реквизициях), но и прочному утверждению реквизиций, как санкции указной цены, а также принудительному распределению продуктов массового потребления.

Первый из этих актов касался обязательной выпечки военного хлеба с примесью картофеля, так называемого Kriegsbrot (K-Brot); второй указ содержал нормы обязательного помола зерна (ржаная мука до 72%, пшеничная до 75%); третий запрещал употребление пшеницы и ржи для скармливания скоту, и, наконец, четвертый, прямо касавшийся предельных цен, вводил их для крупной торговли, причем собственник отчуждаемых массовых товаров обязывался передавать их по этой твердой цене административным властям.

В этом, дополнительном к закону 4 августа, указе 28 октября проводится, таким образом, различие между розничной *таксой* и оптовой *твердой* ценой, причем производитель становился в зависимость от Союзного совета и других центральных властей в определении цены, какую ему надлежит получить.

Одновременно Союзный совет особым указом того же 28 октября 1914 г. установил твердые цены для хлеба. Стоимость тонны местной ржи была определена для 32-х главных центров Герма-

нии в размере от 200 до 230 марок; цена пшеницы была назначена на 40 марок за тонну дороже [1].

5 ноября введены были такие же оптовые цены на овес [2]; 20 же ноября на картофель [3]. К 1 января 1916 г. максимальные цены были установлены Германией на целый ряд продуктов, кроме хлеба: на свиное сало, копченую свинину, колбасу, дичь, рыбу, овощи, масло, молоко, варенье. Вводились они и не на продовольственные продукты: удобрения, медь, свинец, никель, керосин, шерсть и др.

Что касается местных предельных цен—такс, то дать картину их по всей территории Германии чрезвычайно трудно. Это потребовало бы сложных сводок, на основании которых можно было бы отметить, что в восточной части Германии таксы установлены были на большее число предметов, чем в западной. В центральных провинциях правом устанавливать таксы воспользовались лишь отдельные города.

Может быть, ни в одной области регулирования народного хозяйства германское правительство не потерпело такой неудачи, как в максимальных ценах [4]. Цены эти неоднократно повышались; в обороте они не соблюдались и систематически обходились, несмотря на угрозы приказов и строгую ответственность. Первая же максимальная цена на семенное зерно, как сообщали наблюдатели германской хозяйственной жизни, скоро осталась на бумаге и, несмотря на строгие штрафы, нисколько не ограничила повышения цен. Продавцы придерживали товары, поджидая повышения цен, причем больше всего среди них отличились прусские аграрии, шумевшие своим патриотизмом и придумывавшие вместе с тем самые разнообразные способы обхода законов. Продавцы выступали маклерами собственных товаров и получали в свою пользу куртаж или начисляли фантастические надбавки за упаковку; покупатели-мукомолы обязывались выдавать продавцам-хлеботор-

---

[1] Постановлением 23 июля 1916 г. деление на 32 района заменено делением на четыре, а также предусматривалось постепенное повышение цен, которое должно было начаться с 15 января 1916 г. и продолжаться до 31 июля по 1,5 марок в две недели.

[2] Впоследствии также повышавшиеся: 13 февраля 1915 г., 23 июля 1916 г.

[3] 15 февраля 1915 г. максимальные цены были повышены, осенью 1915 г. отменены. Для 1916/17 г. была установлена шкала понижающихся цен, причем максимальная цена приходилась на период с 1 по 10 августа. Она понижалась каждые 10 дней на 20 марок за тонну и достигала низшей цены с 1 октября по 15 февраля. Этим стремились увеличить заинтересованность производителя в быстрой ссыпке хлеба.

[4] Открытое признание этого можно найти, напр., в мемуарах Людендорфа (русск. пер. под ред. А. А. Свечина, т. I, последн. глава).

говцам отруби, которые те продавали по высоким ценам. Проф. Эльцбахер писал, что максимальные цены на хлебные семена привели к тому, что зерно идет на корм скоту: «Свиньи едят наше зерно, а мы должны довольствоваться картофелем».

В Германии развилась спекулятивная торговля также ненормированными товарами (особенно при помощи газетных объявлений). В борьбе с посредничеством, удлиняющим товаропроводящую цепь и удорожающим товары (Kettenhandel), правительство проводило ряд административных мер. Самой решительной из них был закон 24 июня 1916 г., поставивший торговлю пищевыми продуктами под полицейский контроль.

Политика максимальных цен в Германии была несомненно мало удачна, и никакие поправки к ней, при помощи «контрольных присутствий для проверки цен» (Preisprüfungstellen)—специальных организаций, призванных следить за строением цен, не помогли преодолеть дороговизны, не устраняли спекуляции (Kriegswucher) и излишнего посредничества (Kettenhandel). Они лишь в некоторой степени были противодействием инфляционным процессам, которые несомненно имели место в Германии, хотя были и мало заметны[1].

Регулирование цен было более удачным и имело свое влияние лишь в применении к товарам узко казенного спроса, например на цветные металлы. Недостаток в цветных металлах почувствовался довольно скоро, так как они в больших количествах стали потребляться на замену других металлов, которые прежде почти исключительно ввозились из заграницы. Недостаток этих металлов достиг такой остроты, что уже к концу 1914 г. цены на медь поднялись на 100% сравнительно с ценами мирного времени. Так как уже в первый год войны привозные металлы шли исключительно на удовлетворение нужд обороны, то от роста цен, принимавшего спекулятивный характер, страдала только казна. По инициативе военного и морского ведомств 10 декабря 1914 г. на медь, латунь, бронзу, алюминий, никель, сурьму и олово были назначены твердые цены. 28 декабря 1914 г. они распространены были и на изделия из этих металлов, а постановлением военного министра от 2 февраля 1915 г. секвестрованы были все запасы меди, никеля, алюминия, олова, сурьмы и свинца.

В Австро-Венгрии сейчас же после объявления войны, 1 августа 1914 г., с изданием императорского указа о снабжении

---

[1] О значении регулирования цен для борьбы с инфляцией см. Karl Thiess, Höchstpreispolitik, Berlin, 1916. Как Thiess, так и Skalweit, думают, что без регулирования, как оно ни несовершенно, положение было бы еще хуже.

населения необходимыми предметами продовольствия, разрешено было областной администрации, с разрешения министра торговли, издавать предельные цены на продовольственные продукты. Однако, ввиду того, что по Уставу о торговле и промышленности таксы могли быть введены только для розничной торговли, указ этот не коснулся оптовых цен. 10 октября 1914 г. специальным указом отдельным областям предоставлено было право самостоятельного введения предельных розничных цен без разрешения центральной власти. В июле 1915 года министерство внутренних дел вмешалось в регулирование цен, издав циркуляр общинам и административным округам о борьбе со спекуляцией при помощи вывешивания на рынках прейскурантов, исчисленных не по фактическим ценам рынка, а на основании точного расчета производственной себестоимости таксируемого товара с прибавлением нормальной торговой прибыли. Предполагалось, что публика таким образом ограждается от произвола торговцев.

Сначала в Австрии стали вводить таксы на муку, но так как это могло прекратить подвоз из Венгрии, то 28 ноября 1914 г. австрийское и венгерское правительства одновременно издали указы о назначении предельных цен на зерно и муку. В Венгрии право их определения предоставлено было окружным властям, в Австрии—областной администрации (Landesbehörde) для подведомственных им областей. 21 декабря 1914 г. было издано постановление о введении предельных цен на овес, 30 января 1915 г.—на картофельную муку. Цены пересматривались с введением хлебной монополии 21 июля 1915 года и повышены были также в 1916 году.

Регулирование цен в Австрии дало те же результаты, что и в Германии. Оно нарушалось австро-венгерскими осложнениями, а указы все, кому нужно, умело обходили взаимными соглашениями покупателей и торговцев и склонных к подкупу австрийских властей. Цены неуклонно росли в этой стране с расстроенной валютой, и их нормировка не могла преодолеть инфляцию.

Таксировка цен проведена была и во Франции.

Хотя Франция и не испытала сразу сильной хозяйственной депрессии, все же в первое время после начала военных действий в Париже наблюдалось довольно значительное понижение цен на продовольственные продукты—следствие отлива населения и наличия значительных запасов. Но с середины 1915 г. начался перелом в сторону повышения, которое по мере затяжки войны становилось все значительнее. С 1913 по конец 1915 г. цена мяса

возросла—на 14%, картофеля и угля—на 30%, сахара—на 60%, чечевицы—на 70%.

Одной из главных забот правительства становится борьба с дороговизной.

В деле регулирования цен французское правительство руководствовалось двумя основными принципами. Прежде всего оно считало, что его вмешательство в хозяйственную жизнь не должно привести к отмене свободы торговли и может ограничиться воздействием на рынок лишь в отношении самых необходимых продуктов. Но и такого рода скромная программа превышала нормальные полномочия государства и должна была получить санкцию парламента, так как все это противоречило провозглашенной со времен революции свободе торговли и промышленности.

С начала войны было издано 3 основных закона, облекавших правительство необходимыми ему в этой области правами, а именно:

1) Закон 16 октября 1915 г. разрешал правительству производить реквизицию зерна и муки и закупать во французских колониях или за границей зерно и муку, необходимые для удовлетворения нужд населения. Закон разрешал открытие в казначействе особого счета доходов и расходов для правительственных закупок.

2) Закон 20 апреля 1916 г. (дополненный затем 30 апреля 1917 г. и 4 апреля 1918 г.) уполномочивал правительство: а) таксировать известное число предметов первой необходимости, б) покупать или реквизировать эти предметы в целях передачи их муниципалитетам и в) открыть специальный счет по снабжению для операций по этим заготовкам.

3) Закон 10 февраля 1918 г., давший правительству общее и абсолютное право регламентации, какая окажется необходима в каждый данный момент.

Кроме этих трех важнейших законов, следует еще упомянуть целый ряд декретов (25 апреля 1916 г., 29 июля 1916 г., закон 3 августа 1917 г.) о регулировании рынков зерна, муки и о гражданских реквизициях; действие всех этих законов было продлено на 6 месяцев по окончании войны и затем еще (законом 23 октября 1919 г.) до 15 августа 1920 г. Все эти законы облекали правительство необходимыми общими полномочиями, но не определяли подробностей применения этих полномочий, предоставляя свободу правительственной инициативе и разрешая властям гибко приспособляться к условиям момента.

В отношении дороговизны правительство придерживалось взгляда, что она в значительной степени является искусственной, и главную причину зла видело в спекуляции и духе наживы. В борьбе с этим рекомендовалась политика репрессий в отношении лиц, получающих ненормальную прибыль, которую предлагалось рассматривать как нелегальную спекуляцию.

Только после 1919 г. стали высказываться во Франции взгляды, что чисто административные меры не могут в период экономических замешательств преодолеть силу экономических законов.

До войны существовал только один старинный закон, облекавший администрацию правом таксировать предметы потребления— закон 1793 г. При подготовке закона о таксах во Франции воспользовались этим революционным законом 1793 г. о праве мэров назначать таксы на хлеб и мясо и решениями Конвента 11 и 29 сентября 1793 г. о максимальных ценах на предметы первой необходимости.

Право таксировки хлебов, с правом реквизиции, передано было 16 октября 1915 г. префектам. Но уже 3 ноября 1915 г. был внесен в парламент закон о таксировке всех предметов питания, освещения и отопления.

Закон этот встретил оппозицию в печати. Французские экономисты (Шарль Жид и Сушон), которые участвовали в обсуждении этого законопроекта, также высказывались против него. Противники законопроекта в сенатской комиссии и в печати ссылались на опыт упомянутого исторического закона «о максимуме» 29 сентября 1793 г., с его штрафами и угрозами и с курьезным несоблюдением закона самим Комитетом общественной безопасности (который платил 100 ливров за цыпленка, 1 000 ливров за щуку и 5 650 ливров в день за обед и ужин).

Напоминали, что 24 сентября 1794 г., когда Конвент вотировал отмену такс, он в обращении своем к народу заявлял, что «закон о максимуме угнетающе действовал на производство и торговлю и чем строже он становился, тем менее оказывался применимым.

Во Франции учитывался также опыт широкого применения такс в Германии, и предусматривалось, что законопроект, как первая стадия регулирования, повлечет за собой и дальнейшее вмешательство государства в дело распределения и снабжения. Все это усиливало отрицательное отношение сенатской комиссии к возможным последствиям нового закона. Обсуждение законопроекта длилось почти полгода, и, несмотря на теоретические и

исторические аргументы противников и сравнения с другими странами, закон был принят 20 апреля 1916 года.

Закон гласил, что: «втечение периода военных действий и трех месяцев по заключении мира могут быть назначаемы таксы на следующие продукты: сахар, кофе, керосин, молоко, маргарин, пищевые жиры, масла для технических целей, сушеные овощи, удобрения, медный купорос и серу». (Впоследствии перечень дополнен был маслом, сыром и жмыхами.)

Цель опубликованного закона заключалась в том, чтобы: 1) остановить растущую спекуляцию, 2) довести прибыль торговцев до нормального уровня, 3) содействовать правильному снабжению населения посредством правительственных заготовок [1].

10 февраля 1918 г. был вотирован закон, дававший французскому правительству право регламентировать декретом или даже совсем прекращать производство, обработку, обращение, продажу, хранение или потребление предметов питания и кормов. Этим законом предусматривалось уже более непосредственное вмешательство администрации во все области экономической жизни.

В отношении продажных цен стали применяться две системы: таксировки и лимитных цен. Вторая система, менее жесткая, исходила из концепции, не отвергающей всецело свободного ценообразования.

При таксировке императивно фиксируется цена таксируемого продукта, а при системе лимитной цены (prix limite) устанавливаются лишь предельные оптовые цены, без фиксирования абсолютной цифры; что касается розничных цен, то они уже строятся по оптовым ценам с соответствующими надбавками. Несмотря на разницу между этими системами результаты их были весьма сходны.

Позднейшие факты обнаружили, что законом о таксах 20 апреля 1916 г. намеченные цели достигнуты не были; это была лишь первая примитивная попытка совладать с тем хаосом цен, который воцарился на рынках Франции в начале войны.

Более существенное значение имел во Франции принятый 16 октября 1916 г. закон о снабжении гражданского населения хлебом и мукой во время войны.

Уже с 1915 г. правительство в принципе наметило, что цена хлеба будет поддерживаться на уровне, близком к довоенному— 25 сантимов за килограмм. Для этого потребовалось немало финан-

[1] Закон 20 апреля 1916 г. разделял таксируемые продукты по признаку устанавливающей таксу власти путем 1) декрета, 2) властью префекта, 3) властью мэра.

совых жертв. Законом 16 октября 1915 г. устанавливалась на случай реквизиций цена на зерно не свыше 30 франков за 100 *кг*; цена на муку в большинстве департаментов была установлена в 40 франков за гектолитр. Этот закон также предоставлял правительству право закупки зерна на иностранных рынках. Законом 29 июля 1916 г. твердая цена на зерно повышена была до 33 франков, для урожая 1917 г.—до 36 франков, но все же это не соответствовало фактическим ценам. Разницу французское правительство выплачивало из средств собственного казначейства, из своего золотого запаса.

Правительство пользовалось своим правом таксировки всех видов муки вплоть до окончания войны, но и цены на печеный хлеб продолжали повышаться угрожающим образом. В 1917 г. было решено установить максимальную цену и на печеный хлеб. Сначала правительство придерживалось системы возмещения мельникам переплаты за зерно, покупаемое ими по ценам, выше установленных законом 29 июля 1916 г. Но когда декретом 30 ноября 1917 г. была введена монополия продажи и закупки зерна и цена муки на всей территории Франции была таксирована в 51 франк, а затем и в 50 франков, то мельники получили возможность приобретать зерно по достаточно низкой цене, убыточной для государства.

Система убыточных продаж практиковалась правительством до 1 марта 1920 г. Помимо вызванного ею дефицита по счетам м-ва продовольствия она имела еще тот недостаток, что устанавливала в административном порядке искусственную цену.

Уже с первых месяцев 1919 г., сразу после перемирия, правительство решило прекратить применение этой системы и восстановить для хлеба и других продуктов нормальную, т. е. определяемую исключительно свободной игрой экономических законов, цену. Но этот переход совершался постепенно при помощи регулярного повышения цены (при этом некоторым категориям потребителей выдавались особые боны, дававшие право на получение известного количества хлеба по более дешевой цене)[1].

Этот режим существовал до августа 1921 г., когда правительственная деятельность в области зерновой и хлебной торговли совершенно прекратилась. Система доплат составляла некоторую особенность французской хлебной политики твердых цен, заим-

---

[1] Этими категориями были: главы семей с тремя и более детьми, женщины с двумя и более детьми, пострадавшие на работе рабочие с 50% инвалидности, старцы, слепые, беременные и т. д.

ствованной, впрочем, некоторыми нейтральными странами, а потом проводившейся и в Англии.

Так, Голландия, ввозившая пшеницу за счет государства, выдавала коммунам муку по ценам, равным примерно половине покупной цены, доплачивая разницу из средств казны.

Шведское правительство в 1915 и 1916 гг. заключало аналогичные соглашения с мукомолами о доставке им немолотого зерна по цене ниже ввозной, с доплатой за государственный счет. Эти операции производило «Зерновое бюро при государственной продовольственной комиссии», основанной 11 августа 1914 г. (Зерновое бюро было открыто 1 декабря 1914 г.). Это бюро (Spannmâls burâns vid Statens livsmedel komission avtal med Svenska Kvarnföreningen) связалось со шведским союзом мукомолов, закупало зерно в Америке и передавало союзу по низким ценам с условием продажи муки по фиксированным ценам [1].

Во Франции существовали регулированные цены и на мясо. Мясо до 1918 г. регламентировке не подвергалось, но с первых месяцев 1918 г. началось быстрое повышение мясных цен. Декретом 28 мая 1918 г. регламентирована была продажа скота и мяса по комбинированной системе лимитных цен и таксировки.

В первое время этот декрет 28 мая 1918 г. давал хорошие результаты; фиксирование лимитных цен на первых порах пресекло процесс повышения цен, но скоро действие декрета прекратилось.

С осени 1918 г. началось повышение мясных цен, и понадобилась более детальная регламентация, проведенная в новом декрете 19 октября 1918 г., на все области мясной торговли с усилением контроля над ней. Но и эта точная регламентация имела слабое влияние на мясные цены [2].

В отношении сахара министр земледелия циркуляром 6 февраля 1916 г. предложил префектам свеклопроизводящих департаментов быть посредниками между плантаторами и сахарозаводчиками в деле заключения контрактов, соответствующих заключениям комиссии. Был выработан образец такого контракта, регу-

---

[1] Karl Hildenbrand, De Svenska Statsmakterna och Krigstidens folkhushâllning — Stokholm, 1916.

[2] В 1919 г. во Франции восстановлена была свободная торговля мясом. Когда в 1920 г. произошло сильное повышение цен и опять начались разговоры о спекуляции, правительство вновь решило прибегнуть к административной регламентации декретом 18 октября 1920 г., но это ни к чему не привело, и в 1921 г. мертворожденный декрет был окончательно отменен.

лировавший сахарные кампании 1916/17, 1917/18, 1918/19 гг., а также назначена была цена, по которой заводчики производили рафинирование.

Но эти меры были недостаточны. С 1916 г. был запрещен импорт сахара частной торговлей, а через месяц государство было объявлено монопольным покупателем также внутренней продукции сахара в порядке «добровольных сделок» или реквизиций. Установив монополию покупки и распределения, правительство естественно пришло к фиксированию цен по закону 20 апреля 1916 года. Этим правом оно пользовалось до 1919 года.

Декретом 6 июня 1919 г. были сняты ограничения ввоза иностранного сахара, по этим еще не была восстановлена полная свобода. Продовольственные органы обладали еще значительным запасом сахара и решили до его истощения держать в своих руках распределение его между потребителями[1].

Таксирован был также сахарин (20/VII 1917 г.) и молоко (30/IV и 30/X 1916 г.). Право таксировки их было предоставлено префектам. Результаты были мало удачные: там, где молоко при свободной цене было бы дешевле, оно стало дороже, а там, где фиксированная цена была по местным условиям слишком низкой, появился недостаток в молоке. 29/VIII 1918 г. система таксировки была оставлена и заменена системой лимитных цен, установленных префектами с одобрения министров земледелия и продовольствия. Этот порядок практиковался до 1919 года.

Таксировка применялась во Франции также для конденсированного молока, масла, сыров, маргарина, яиц, растительных масел, картофеля, сухих овощей, пива, риса, шоколада, а также готовой пищи в ресторанах.

По некоторым подсчетам за 4 года (1915—1918) земледельцы Франции получили за свой хлеб на 3 или 4 миллиарда франков меньше, чем могли бы получить при существовании свободной торговли; виноградари также утверждали, что реквизиции обошлись им в 400 миллионов франков. Может быть, эти цифры преувеличены, но во всяком случае нет сомнения, что в неко-

---

[1] В переходный период до 31 января 1921 г. во Франции в продаже было два вида сахара — свободный импортный сахар и сахар ведомства продовольствия. Для первого существовала свобода цен, для второго — таксировка. Этот метод дал хорошие результаты: цены министерства продовольствия, исчисленные с учетом элементов, которыми они определялись, естественно, повлияли, путем конкуренции, регулирующим образом на частную торговлю.

торых случаях цены при военных реквизициях бывали ниже издержек производства, что приводило к сокращению посевной площади [1].

Следствием таксировки во Франции часто был недостаток некоторых продуктов на рынке, наряду с широкой торговлей ими из-под полы, по высокой цене. В некоторых случаях таксировка, единообразная для всей страны, вызывала повышение цены в тех департаментах, где, по местным условиям, вольная торговая цена была ниже таксы. Иногда, когда увеличение продукции могло бы естественным путем повлечь за собой снижение цен, таксировка мешала этому понижению.

Не избегла лимитных цен и такс также и Италия.

11 января 1916 г. военным министерством изданы были три декрета в разъяснение уже изданных до того декретов об учете и переписи запасов пшеницы и кукурузы. Первый содержал в себе правила реквизиции кукурузы и пшеницы; второй устанавливал максимальные, т. е. реквизиционные, цены [2] на пшеницу и кукурузу, третий содержал в себе инструктивные правила для провинциальных комиссий о порядке окончательного определения цены на реквизируемое зерно.

Закон этот угнетающе действовал на хлебный рынок Италии. Импортеры, которым по закону причиталось не более одной лиры барыша на квинтал, совершенно прекратили закупку за границей, аннулировали заключенные контракты, и даже грузы, шедшие в Италию, направляли в другие порты, где цены стояли выше. Такое сокращение привоза вынудило правительство перейти к системе широких внутренних реквизиций, а 11 марта 1916 г. опубликовать декрет, с обязательным введением твердых (реквизиционных) цен во внутренней частной торговле. Этот декрет аннулировал все заключенные сделки, невыполненные ко дню издания декрета, если цены превышали назначенную для реквизиции норму. Декрет возлагал также на префекта установление такс на муку и макароны, а на муниципальные советы право вводить таксы на печеный хлеб. Декрет 11 марта 1916 г. настолько изменил условия хлебной торговли, что свободный оборот в сущности прекратился, прекратились и котировки цен на зерно и муку. Муниципальные управления ввели таксы для главнейших продуктов продовольствия в целом ряде городов.

---

[1] M. Augé-Laribé, L'agriculture pendant la guerre (серия Карнеги, стр. 151).

[2] Твердые цены, установленные декретом 11 января 1916 г., были 23 июля 1916 г. понижены и снова повышены 29 апреля 1917

Даже Англия, классическая страна свободной торговли, не прибегавшая к принудительным мерам регулирования почти два года с лишним, вынуждена была вступить на этот путь. Индексы цен обнаруживали неуклонное повышение, а хлебные и вообще пищевые продукты под влиянием высоких морских фрахтов («исторических фрахтов», как их называли), испытывали исключительный подъем цен, отражавшийся на потреблении широких слоев населения. Экономическая необходимость, таким образом, заставляла вводить регулировку цен с вытекающими отсюда дальнейшими мероприятиями.

Втечение всего лета и осени 1916 г. общественное мнение Англии требовало от правительства более энергичного вмешательства в хозяйственную жизнь. Национальный рабочий комитет военного времени, конгресс тред-юнионов, наконец, конференция тред-юнионов, кооперативов и других рабочих организаций в один голос требовали обуздания частных поставщиков, передачи всей организации в руки правительства, введения предельных цен на предметы массового потребления. Но Асквит и его министр торговли Ренсимэн упорно отстаивали принцип невмешательства в хозяйственную жизнь. Одной из рабочих делегаций, указавшей на необходимость вмешательства государства в хозяйство, Асквит сказал: «Я, вообще говоря, сильно сомневаюсь в том, что германский эксперимент фиксирования цен можно назвать удачным, я отнюдь не намерен пытаться повторять его у нас... Для нас гораздо важнее будет дать достаточно продуктов, чем регулировать цены». В том же духе Ренсимэн в парламенте говорил, что «нашей первой задачей была всегда забота о том, чтобы мы имели продукты, а удержание цен на умеренном уровне было лишь задачей второстепенной. Есть вещь худшая, чем высокие цены,—это отсутствие продуктов».

Однако, по мере того, как условия снабжения Англии продовольственными продуктами все усложнялись, привоз из Соединенных Штатов, Канады и Аргентины сокращался, в сельском хозяйстве ощущался отлив рабочих рук в армию, а в населении, на почве роста дороговизны, усиливалось недовольство бездеятельностью власти,—правительство должно было, против своей воли, стать на путь регулирования. 15 ноября 1916 г. оно внесло в парламент предложение о предоставлении ему чрезвычайных полномочий по экономической политике, а также о создании должности «продовольственного контролера» (Food Controller) или «продовольственного диктатора», как его называли. Ренсимэн

должен был уступить общественному мнению. Он говорил, что оставление принципа свободы торговли и переход к государственному регулированию «создает неудобства для частных лиц, но что это неизбежно и является необходимой жертвой для достижения победы». В знаменательном заседании парламента 16 ноября 1916 г. этот поворот правительства был встречен с удовлетворением и в то же время с упреком за его запоздание. Так, Чиоза-Монэ, в ответ на речь Ренсимэна, обвинял правительство в том, что оно слишком долго стояло на точке зрения невмешательства государства, что логика событий заставит его перейти к еще более сильным мероприятиям, но что тогда это будет опять слишком поздно. Запоздалыми и недостаточно энергичными признавал мероприятия правительства и Черчилль. Он также предсказывал неизбежный переход к еще дальше идущим мерам—к полной государственной монополии морских перевозок, к регулированию всех имеющих значение отраслей производства, к введению карточной системы для всех важнейших продуктов, к общему установлению предельных цен, даже введению гражданско-трудовой повинности и национальной организации сельского хозяйства. «Воюющая нация—это армия,—говорил Черчилль,—и как армия она должна быть направляема, организуема и порционирована. Это—жестокий факт, к которому нас безжалостно влекут события, лежащие вне нашей воли».

Предсказания Черчилля оправдались ходом событий, но для 1916 г. и принятые проекты были большим новшеством для Англии. В порядке расширения законов, изданных в августе 1914 г. о защите государства (Defense of the Realm Act), Министерство торговли получило широкие права и полномочия регулирующего характера. Среди этих прав установлено было право правительства регулировать торговые сделки с целью предупреждения спекулятивных операций, направленных на поднятие цен, и право вводить предельные цены. Это последнее относилось не только к продуктам, находившимся под правительственным контролем, но и к продуктам, торговля которыми была вполне свободна. Однако этим правом правительство пользовалось не очень широко.

Правительство было решительнее в тех случаях, когда дело касалось непосредственно продуктов армейского снабжения. В феврале 1916 г. в закон о защите государства были внесены существенные поправки, которые предоставляли Военному совету реквизировать любой военный материал, снаряжение, продовольственные продукты, фураж и т. п. для целей военного снабжения.

Собственники реквизированных товаров не имели права иска и могли апеллировать не к суду, а лишь к Комиссии по убыткам (Defense of the Realm losses commission). Через год изменения были внесены в раздел 2б, где формулировался принцип, на основании которого выдавались эти компенсации.

При определении цены реквизированных товаров, рыночная цена не принималась во внимание, и размер компенсации определялся следующим образом.

Когда товары приобретались у производителя, они оплачивались по себестоимости плюс нормальная довоенная прибыль; если товары приобретались не от производителей, а от третьего лица, то размер компенсации определялся ценой, уплаченной за товар этим третьим лицом, с прибавлением прибыли, соответствующей довоенному уровню. В этом законе имелись положения, указывавшие на то, что если дело идет о товарах, на которые установлена твердая максимальная цена, то размер компенсации не должен превышать этой установленной цены.

Спекуляция на английском сельскохозяйственном рынке хотя и не получила широкого развития, но все же чувствовалась. Сверхприбыли в других отраслях промышленности облагались налогом, тогда как сельские хозяева были освобождены от налога на сверхприбыль (excess profit tax). Правительство пыталось ограничить эту прибыль путем «системы учета издержек производства» (Costings System).

К концу войны под общим руководством Министерства продовольствия и Министерства земледелия был создан Комитет по учету сельскохозяйственных издержек производства (Agricultural Costings System) [1]. Обязанностью Комитета было информировать контролера продовольствия о текущих ценах на сельскохозяйственные продукты и организовать систематическое изучение производственных условий сельского хозяйства. Изучению главным образом подверглись издержки производства по пшенице и молоку.

Проводилась система дифференциальных цен. Например, повышением цены на битый скот поощряли убой молочного скота, и, наоборот,—назначением низких цен на масло поощрялась доставка молока, необходимого для кормления детей.

Правительство боролось с разнообразием цен на сельскохозяйственные продукты в различных районах и стремилось к установлению единообразной цены, независимо от расстояния ферм до

---

[1] E. M. H. Lloyd, Experiments in State Control, стр. 335.

населенных центров. Так, при мясных заготовках проводился принцип: «единая цена производителю» и «единая цена потребителю», для чего необходимо было исходить из сводных расчетов и средних нивелированных накладных расходов (Pooling System). Это возможно было также в деле снабжения молоком, заготовленным крупными оптовиками, как, например, «United Dairies L-td», где все объединялось в общем котле и молоко продавалось по единообразным ценам в Лондоне и других местах.

Английское правительство уделяло довольно много внимания изучению цен, исчислению себестоимости и издержек производства во всех вообще отраслях торговли. В министерстве продовольствия (Food Ministry) лорд Ронда организовал в 1917 г. специальный Департамент по учету издержек производства (Costings Department) под начальством сэра Харри Пит (совладельца фирмы «Сэр Пит и К°»). Здесь работало ядро опытных бухгалтеров, и, кроме того, пользовались услугами местных бухгалтерских профессиональных объединений. На местах на должность районных инспекторов Министерства продовольствия (District Supervising Accountants of the Ministry of Food) также назначались присяжные бухгалтера. Они изучали книги тех фабрикантов и торговцев, издержки производства которых подлежали наблюдению.

На основании этих сводок Департамент снабжения (Supply Department) устанавливал справедливую максимальную цену для каждой стадии производства и распределения. Эти цены после согласования с представителями соответствующих отраслей и с Советом потребителей—органом, назначенным лордом Ронда для представительства интересов потребителя, иногда облекались в форму правительственного распоряжения и получали законную силу. Система твердых цен осуществлялась в некоторых отраслях вместо биржевых котировок. Так, наподобие расчетного бюро, при военном министерстве (Central Clearing House), организованного для взаимных расчетов между разными отраслями промышленности, имелось расчетное бюро для текстильных фабрик (в Брэдфорде), где распределение пряжи по твердым ценам между ткацкими фабриками производилось из одного центра путем телефонных сношений, заменивших биржевую котировку. Такая система была введена для льняной, пеньковой и шерстяной пряжи.

Затруднения всегда встречались в вопросе: на основе издержек какого именно предприятия исчислять себестоимость. С одной стороны, стремились установить низкую цену, но, с дру-

гой—не хотели гибели мелких предприятий. Это побуждало правительство к осторожности. Ллойд, один из деятелей Министерства продовольствия, признает, что в общем «правительство следовало принятой с самого начала политике—возможно меньшего вмешательства в нормальную организацию торговли»[1].

В регулировании важнейшего товара, составляющего одну из основ британской экономики,—угля, правительство было довольно решительно.

По инициативе Организационного комитета по угольной промышленности 29 июля 1915 г. парламентом был утвержден акт об ограничении цен на уголь (Price of Coal Limitation Act, 1915). Согласно этому закону воспрещалось повышать цены на уголь более чем на 4 шиллинга над уровнем цен, бывшим от 30 апреля по 30 июня 1914 г. (а также изменять и другие условия продажи). Цены считались за одну тонну на месте продукции, т. е. у отверстия шахты (at the pit's mouth). За провоз по железным дорогам со склада разрешалась еще некоторая надбавка (т. е. свыше 4 шиллингов). Этот акт действовал вплоть до ликвидации правительственного контроля, т. е. до марта 1921 года.

В товарообороте с продуктами широкого потребления и питания политика нормированных цен проводилась в Англии гораздо сдержаннее.

20 ноября 1916 г. Министерством торговли изданы были на основании новых полномочий предельные цены на молоко. 9 января 1917 г. продовольственным контролером Девонпортом установлены были твердые цены для пшеницы (в 60 шиллингов за квартер английской пшеницы). Твердые цены на ячмень и овес введены были с 16 апреля 1917 г., на муку и крупу—9 мая 1917 г.

Английская система военного хозяйства отличалась медлительностью в применении регулирующих мероприятий. Нерешительность правительства послужила одним из пунктов обвинений кабинета Асквита и причиной его падения.

«Национальный кабинет» Ллойд-Джорджа, осуществивший целый ряд регулирующих мероприятий, в политике твердых цен провел 20 января 1917 г. некоторое новшество, которое заключалось в том, что твердые цены провозглашены были минимальными ценами, а именно: правительство объявляло, что такая-то цена гарантируется фермерам втечение ближайших пяти лет. В своей программной речи в Палате общин 23 февраля 1917 г. Ллойд-

[1] Lloyd, op. cit, стр. 321.

Джордж заявил, что единственным средством немедленно побудить фермеров приступить к этому делу является гарантирование на определенный период минимальных цен. Установленные в феврале 1917 г. цены на пшеницу объявлены были для 1917 г.— в 60 шиллингов, для 1918—1919 гг.—55 шиллингов, для 1920—1921—45 шиллингов. Цены эти были несколько ниже рыночных цен того времени, но они составляли лишь гарантированный минимум, дальнейшее же повышение их не ограничивалось.

Этой политикой британское правительство поставило себе сложную и новую задачу добиться увеличения внутреннего производства сельско-хозяйственных продуктов, достичь как бы некоторого сельско-хозяйственного самодовления,—задача новая для островной Великобритании.

Ллойд-Джордж в обоснование «билля о производстве хлебов» (Corn production Bill) ясно поставил вопрос о ценах в связи со всей программой аграрной политики. «Благо страны требует от нас более обширного производства пищевых продуктов»,—говорил его министр земледелия Протеро.—«Пока мы не сделаемся более независимыми от иностранных производителей, мы всегда будем находиться в опасном и беспомощном положении... Необходимо придать сельскому хозяйству особую притягательную силу. Мы должны сделать жизнь земледельца более счастливой и привлекательной и открыть перед ней новые перспективы. Из этих соображений и вытекают оба главных пункта нашего билля: минимальные цены и минимальная заработная плата, и на этом должна быть основана наша аграрная политика».

Разумеется, при таком стремлении английского правительства «сделать жизнь земледельца более счастливой» и в то же время при политике дешевого хлеба для потребителя высокие прибыли фермерам могли быть обеспечены за счет доплат из государственного казначейства, точно так же, как в отношении импортного хлеба продажная цена бывала ниже цены мирового рынка. Английское казначейство, подобно французскому, доплачивало ежегодно около 40 млн. фунтов в год.

Система минимальных цен воспринята была впоследствии и Италией. 15 февраля 1917 г. была объявлена цена в 45 лир за квинтал, гарантированная на все время государственного ввоза [1].

Когда Соединенные Штаты вступили в войну (4 апреля 1917 г.), то и перед ними встал вопрос о регулировании цен.

[1] Минимальные цены практиковались по отдельным культурам в разных странах. Например, в Венгрии в марте 1916 г. была введена минимальная цена на коноплю.

Целью регулирования цен в Соединенных Штатах в 1917—1918 гг., как и всюду, была борьба с дороговизной и спекуляцией. Насколько главный регулирующий орган—Коллегия военной промышленности (War Industries Board)—была в то время главным директором американской промышленности [1], настолько же Комитет по нормировке цен (Price Fixing Committee) был ее экономным казначеем. Нельзя забывать, что Коллегия в общем закупила для американского правительства и союзников за время войны на 30 млрд. долларов. Однако в начале войны этого специального органа для регулирования цен еще не было.

Но еще до вступления Соединенных Штатов в войну, в марте 1917 г., Сырьевой комитет по инициативе будущего «диктатора» Бароча (Baruch), принимает решительные меры против этих явлений.

В первую голову был решен вопрос о меди. Союзным армиям немедленно требовалось до 45 млн. фунтов этого металла. Между тем медь стоила 37 центов за 1 фунт, что было весьма дорого. По инициативе Бароча, продавцам была предложена цена в $16^2/_3$ цента (средняя за десятилетие до войны), и они безоговорочно приняли это снижение цен на 50%. Выросли также цены на черные металлы. Так, в июне 1917 г. средняя цена на металлы была в $3^1/_2$ раза выше, чем в 1913 г. Правительство повело переговоры с промышленниками. В результате стальные заводы обязались доставить правительству 500 000 тонн стали на 33% ниже рыночной котировки. Были также снижены цены на лес, цинк и свинец.

Твердые цены на кокс, сталь и железо были установлены на совместной конференции Коллегии военной промышленности с 65 представителями металлургической промышленности 21 сентября 1917 г. Список этих цен был утвержден президентом Соединенных Штатов 24 сентября 1917 г.

Установление твердых цен считалось столь психологически рискованным делом, что всякий раз требовались просмотр и утверждение их президентом Соединенных Штатов.

В виду чрезвычайной важности функций Комитета цен, он резко отличался от остальных частей Коллегии военной промышленности. Весь его состав назначался не председателем коллегии, а президентом Соединенных Штатов. Все доклады Комитета цен делались президенту Соединенных Штатов, хотя официально этот

[1] О ней речь будет в главе VIII.

комитет подчинялся Коллегии военной промышленности. Из состава Комитета цен лишь три человека были фактически из Коллегии военной промышленности. Все члены Комитета цен, кроме этих трех, были не из деловых кругов,—следовательно, по идее, как бы незаинтересованные люди.

Обязанности Комитета цен состояли: 1) в выработке цен на основные материалы, 2) в продолжении той или иной политики цен, 3) в составлении контрактов по просьбе того или иного ведомства, если оно согласно было добровольно подчиниться решению Комитета цен, 4) в установлении цен на реквизированные материалы.

Председатель Коллегии военной промышленности Бароч был одновременно членом Комитета цен по сырью.

Из трех методов установления цен—свободной конкуренции, лимита прибыли и определения самих цен—первый метод был в обстановке войны совершенно неприменим, второй сложен и чреват конфликтами. Поэтому Комитет цен держался третьего метода.

Комитет цен устанавливал отнюдь не низкие цены. Наоборот, он придерживался уровня дорого стоящей продукции. Авторитетные члены Комитета цен и Коллегии военной промышленности (особенно член Комитета цен проф. Т а у с с и г) рекомендовали: поменьше вдаваться в детали производства, намечая для промышленности лишь общий горизонтальный план, и придерживаться системы однородных цен для всей продукции, не давая никаких привилегий тем или иным предприятиям.

Многие небольшие предприятия не выдерживали этой политики цен, но это были неизбежные (как и в Германии) жертвы в борьбе. Главной целью Комитета цен было установление такого уровня цен, который был бы возможно более низким, но все же стимулировал бы производство, т. е. отнюдь не приближался бы к себестоимости. Соблюдая интересы своей армии, Коллегия военной промышленности и Комитет цен шли также навстречу и нуждам союзников, а также своего собственного гражданского населения. Зачастую Комитету цен приходилось «угрожать» производителям, но, вообще говоря, весь процесс его работы проходил не под знаком насилия, а под флагом соглашений с представителями соответствующих отраслей американской промышленности, в переговорах с которыми он располагал достаточными средствами давления. Образованные многочисленные «кооперирующие группы» (Commodity Sections) нередко сопротивлялись требованиям Ко-

митета цен, но почти всегда дело кончалось соглашением. Для большего соответствия фактическому положению рынка, цены фиксировались вновь каждые 3 месяца. Помимо тесного контакта с Коллегией и кооперирующими промышленными группами Комитет цен все время сотрудничал с Федеральным отделом труда (Federal Trade Commission), а также с Управлением по продовольствию и топливу (Food and Fuel Administration).

Единственным товаром, не знавшим фиксации цен, был хлопок-сырец. С миллионами производящих его фермеров не так легко было договориться. Коллегия военной промышленности предпочла оставить этот вид сырья вне контроля, что однако не коснулось как пряжи, так и тканей. Не нормировалась также цена кукурузы. Причины и здесь были те же, что и в области хлопковых насаждений. Ни в хлопке сырце (кроме некоторых высших сортов, ни в кукурузе Соединенные Штаты, как известно, в 1917—18 гг. не нуждались,—того и другого вполне хватало и для фронта и для тыла.

Россия также проделала борьбу с дороговизной путем нормировки цен с самого начала войны. Так как городовое положение (ст. 63, п. 12) предусматривало введение такс лишь в ограниченных размерах, то изданный 31 июля 1914 г. циркуляр министра внутренних дел предписывал местным властям основываться на правилах о чрезвычайных положениях. Но вся деятельность местных властей, основанная на таком ложном толковании закона, лишена была твердых оснований и представляла довольно пеструю картину. В одних случаях таксы издавались городскими думами и утверждались губернаторами; в других издавались непосредственно губернаторами. Практиковалось также придание обязательной силы так называемым справочным ценам, публиковавшимся органами самоуправления. Наконец, по четвертому способу таксы вырабатывались специальными так называемыми «смешанными комиссиями», с последующим утверждением их губернатором. Район применения такс был различен—по городам, уездам, иногда по губерниям. В отношении предметов таксировки наблюдалась самая пестрая картина: в одних губерниях таксировались только хлеб и мясо, в других большинство предметов массового потребления, и даже по многим сортам. Подвергались таксировке цены то розничные, то оптовые.

Результаты таксировки получались обычные: таксированные товары исчезали из района таксировки, направляясь по пути наименьшего сопротивления. Районы действия такс не соответствовали

пределам данного рынка, в частности данного производящего центра, что и давало стимул к переброске товаров в нетаксированные участки рынка. При такой дефектности в организации такс, при несогласованности действий местных властей, отсутствии общего плана, некомпетентности органов, устанавливавших эти цены, и, наконец, при полной изолированности такс от общих мероприятий—эта система не могла дать никаких положительных результатов.

Положением Совета министров от 27 ноября 1915 г. председателю Особого совещания были предоставлены широкие полномочия в области таксировки. На основании этих прав 9 октября 1915 г. было издано постановление об обязательных таксах и твердой цене на сахар для всей империи и о правилах реквизиции в случае отказа от продажи по этим ценам. 12 февраля 1916 г. Особым совещанием были выработаны окончательные правила об издании такс. На местах образованы были местные совещания при уполномоченных для определения таксированных цен. Изданные таксы представлялись в Особое совещание для утверждения.

Все это было попыткой сколько-нибудь упорядочить хаос, воцарившийся на местах, но центр тяжести заключался не в таксах, столь же мало соблюдавшихся у нас, как и в других странах, а в твердых ценах, связанных со всей системой правительственных заготовок и государственного снабжения.

Твердые цены, т. е. те, которые назначались правительством при военных поставках, проводились сначала Министерством земледелия на хлеба, заготовляемые на армию, и только с середины 1916 г. они стали вводиться на целый ряд других продуктов. Когда на съезде уполномоченных Министерства земледелия в сентябре 1916 г. констатировано было, что на рынке замечается раздвоение, т. е. твердые цены существуют для военных поставок, а для частных сделок действуют рыночные цены, вследствие чего ссыпщики избегают военных поставок, решено было перейти к твердым ценам для всех частных сделок. Твердые цены вводились с большими трениями. Наумов потерял из-за этого портфель министра земледелия. Его сменил гр. Бобринский, который, скрепя сердце, проводил твердые цены, но с ним вело борьбу Министерство внутренних дел. Были случаи, когда на месте уполномоченным предписывалось реквизировать партию хлеба, а губернатор получал от министра внутренних дел приказ быть осторожнее с реквизицией, этой единственной реальной санкцией твердой цены. Борьба министров внутренних дел и земледелия была гу-

бительна для укрепления твердых цен и всей системы регулирующих органов.

Система твердых цен, однако, прочно укоренилась в деле государственного распределения и снабжения, но она развивалась с опозданием и не могла быть достаточным противовесом глубоким инфляционным процессам, которые обнаружились уже с 1916 года. Индекс на январь 1916 г. составлял 1,43, т. е. показывал увеличение цен по сравнению с 1913 г. на 43%. При последнем министре земледелия старого режима, Риттихе, твердая цена искусственно повышалась разными надбавками, которые должны были по плану сыграть побудительную роль для крестьянина-производителя в осуществлении «разверстки». Вместо бывшего до хлебной кампании 1916/17 г. обычного порядка уплаты твердой цены за хлеб, доставленный к станции («франко станция»), Риттих предпринял повышение хлебных цен в виде оплаты их не на станциях и пристанях, а в амбарах производителей с отдельной доплатой за доставку хлеба к ссыпному пункту («франко амбар»). Искусственность этого порядка заключалась в том, что владельцы наиболее дорогих участков земли, т. е. хозяйств, близко стоявших от станции, получали наименьшую цену и доставка для таких производителей не представляла экономического интереса. К тому же Риттих, в угоду влиятельным землевладельческим группам, мотивировал свою «разверстку» принудительной поставкой хлебов только для нужд обороны, считая ее как бы жертвой сельского хозяйства для нужд войны. Производители истолковали это в смысле разделения поставок «на армию» и «на население», что привело к сокращению армейских заготовок по твердым ценам и увеличению свободных сделок по рыночным ценам.

«Разверстка» Риттиха потерпела крах, заготовки стали резко падать, поступление хлеба в большие города сильно сократилось, фронт оставался с запасами на несколько дней, лозунг «хлеба» стал лозунгом уличных движений, завершившихся Февральской революцией.

Твердая цена вошла основным элементом в систему хлебной монополии и регулирования революционного периода [1].

Временное правительство неоднократно повышало твердые

---

[1] Кроме твердых цен на хлеб Временным правительством были установлены 12 июля 1917 г. твердые цены на коровье масло, на сено и солому, 1 сентября 1917 г.— на конфетно-кондитерские изделия и патоку, 18 сентября 1917 г.—на картофель, на масличные семена, 20 октября 1917 г.—на донецкую соль и т. п.

цены; рост рыночных цен, давивших на твердые, шел параллельно с выпусками бумажных денег и с неуклонным понижением покупательной силы рубля.

Итак, первой стадией хозяйственного регулирования были таксы, применявшиеся в розничной торговле, и твердые цены в оптовой торговле при государственных заготовках, поставках и реквизициях, причем в первое время войны нормировка цен распространялась главным образом на продовольственные продукты, т. е. предметы сельскохозяйственного производства, без соответственной регулировки цен в области промышленного производства. Никакой системы цен хозяйственная политика не проводила.

Необходимым элементом системы твердых цен являлась реквизиция, имевшая место во всех государствах, проделавших путь военно-хозяйственного регулирования. Реквизиция прежде всего была санкцией нормированной цены; но она имела также и самостоятельное значение, как способ принудительной заготовки необходимых государству продуктов. Реквизиция, как средство, применялась часто единовременно ad hoc для удовлетворения срочной нужды в каком-нибудь недостающем для войны предмете (металл, кожа, ткани, шерсть), как это делалось обычно военными властями на театре военных действий. Наконец, реквизиция становилась постоянным средством, необходимым элементом государственной организации массового принудительного отчуждения определенных продуктов типа монополии или другого вида контроля. Тогда реквизиция входила в систему и влияла на рынок как самостоятельный фактор.

Необходимо уточнить юридически понятие реквизиции, как оно сложилось на опыте войны.

Практика знает конфискацию, т. е. принудительное отобрание собственности без компенсации. Конфискация является штрафным и карательным средством и применялась во время войны в борьбе с антигосударственными элементами. Понятие «реквизиции» близко примыкает к «секвестру».

Под административным секвестром разумеется наложение запрета на имущество, после чего распоряжение им совершается под контролем секвестрирующей власти. Право собственности формально сохраняется за собственником, и он не теряет возможности восстановления своих прав, если секвеструющая власть найдет почему-либо ненужным осуществить отчуждение в свою пользу. Однако секвестр может окончиться полным отчуждением права

собственности, но за денежное возмещение. Здесь секвестр уже переходит в реквизицию. В германской практике секвестр (Beschlagnahme) обычно предшествовал реквизиции [1].

Военная практика других стран обходилась одним понятием реквизиции (французск.—requisition, иногда «directe requisition», «immediate requisition»). Реквизиция есть принудительное отчуждение имущества с возмещением, лишающее сразу и немедленно собственника его полного права собственности. Военная практика по преимуществу имела дело именно с этим типом отчуждения [2].

Реквизиция, как санкция твердой цены, входила необходимой частью во все упомянутые нами главнейшие законы о таксах и твердых ценах. В французском законе 16 октября 1915 г. о снабжении гражданского населения хлебом и мукой определенно предлагалось префектам в случае невозможности добиться сделок по добровольному соглашению (acquisitions amiables) прибегать к реквизиции. Реквизиция могла производиться у каждого держателя: земледельца, торговца, мельника и главным образом на складах коммерсантов. В более позднем законе о таксировке и реквизиции хлеба 29 июля 1916 г. префекту давалось право реквизировать непосредственно пшеницу, муку или отруби, а также рожь, ячмень и овес, помимо случаев отказа от «добровольного

---

[1] В Положении о германской хлебной монополии говорится: «Все посеянное в империи зерно... с момента отделения от почвы подлежит секвестру (Beschlagnahme) в пользу того коммунального союза, в округе которого оно произведено (ст. 1)». «Секвестр кончается с момента приобретения права собственности на секвестрованные запасы имперским хлебным бюро или подлежащим коммунальным союзом путем добровольного соглашения или путем реквизиции» (Enteignung) (ст. 7).

В указе 28 окт. 1914 г. о твердых ценах государству предоставлялось право массового принудительного отчуждения продуктов в любом количестве, хотя бы всех запасов того или другого товара. В позднейшем законе 17 декабря указан был порядок реквизиции и его юридическое обоснование. На товар по этому закону налагается секвестр, в результате которого владелец предметов терял право распоряжения ими. Собственность на товары, нормированные твердой ценой, могла быть перенесена на лицо по указанию надлежащей власти. Владелец товаров обязан был хранить их до истечения срока, указанного в приказе власти. Затем следовала реквизиция.

[2] «Понятие реквизиции (Beschlagnahme),—говорил Вальтер Ратенау,—не означает, что товар переходит в собственность государства, а только то, что его связывает известное ограничение, он подчиняется не собственной воле или воле его владельца, но высшей воле. Этот товар может быть применен только в целях войны; его можно продавать, перепродавать, транспортировать, превращать в любую форму, но, какие бы превращения он ни испытал, закон ограничивает его одним условием: он должен служить целям ведения войны» (доклад 20 дек. 1915 г. в Берлине).

соглашения» и независимо от того, находятся ли эти продукты у производителя, сложены ли они в амбарах, складах или на станциях, или отправлены уже по назначению железной дорогой или водным путем.

В упомянутом также законе о предоставлении английскому министерству торговли особых полномочий по контролю потребления и обмена (от 16 ноября 1916 г.) ясно выражены были реквизиционные моменты регулирования. «Никто не имеет права,—говорилось в правилах британского Министерства торговли,—продавать или предлагать к продаже продукты, нормированные правительством, по цене, превосходящей установленную. Лица, владеющие таким образом продуктом, обязаны по требованию Министерства торговли предоставить в распоряжение последнего запасы его полностью или частично, смотря по требованию министерства, на условиях и в те сроки, какие оно определит и назначит.

В итальянских законах 11 января 1916 г. о реквизиции пшеницы и кукурузы и 11 марта того же года, воспрещавшего частные сделки по цене выше твердой, реквизиция составляла прямое содержание, основной акт государственного вмешательства не только как санкция твердой цены, но и как способ собирания продуктов распоряжением государства.

Наконец, в наших Положениях об особых совещаниях 17 августа 1915 г. председателям их предоставлялось право реквизиции частной и общей. Например, в положении об Особом совещании по продовольствию председателю предоставлялось назначать частные и общие реквизиции скота, продовольственных продуктов, фуража и мешков и определять порядок их производства и уплаты (ст. 10, п. 10). На случай отказа от продажи товара по нормированным ценам во всех постановлениях о таксе и твердой цене на все почти товары предусмотрена была реквизиция. Так, например, реквизиция предусмотрена постановлением министра земледелия от 5 октября 1915 г. о мероприятиях по заготовке овса, 9 октября 1915 г.—о мерах по заготовке сахара, 6 декабря 1915 г.—в связи с твердыми ценами на рожь, муку, просо, пшено и гречу.

В качестве самостоятельной меры практика знает реквизиции невостребованных грузов на станциях петроградского и московского железнодорожных узлов, в сроки, установленные Министерством путей сообщения.

Частные реквизиции минерального топлива развились у нас

настолько в широкую систему, что с конструктивной точки зрения иногда трудно было провести определенную границу между реквизицией и монополией. Это прямо относилось, например, к проекту полумонопольного характера, так называемой «общей реквизиции» минерального топлива, разработанному в Особом совещании по топливу в октябре 1916 г.,—проекту, измененному затем идеей Центроугля, также не осуществленного, но вошедшего существенной частью в закон об угольной монополии 1 августа 1917 года.

Реквизиция, как средство единовременного заготовления необходимых государству предметов, широко практиковалась в Германии. Так, 16 ноября 1915 года, вследствие острой нужды военного ведомства в меди и некоторых других металлах, было наложено запрещение на все изделия из меди, латуни и никеля, принадлежавшие частным лицам, и произведена была перепись запасам этих изделий. 17 декабря 1915 г. военными властями опубликованы были правила о порядке принудительной сдачи всех этих изделий. В правилах перечислено было 244 предмета, подлежавших реквизиции (подробно перечислялась кухонная и столовая посуда, ванны, котлы, задвижки, дверные ручки и т. п.). 1 апреля 1916 г. опубликовано было постановление, согласно которому подлежали реквизиции все запасы старой резины, резиновых отбросов и регенерированной резины, за исключением предметов, которые еще находятся в употреблении. 26 августа 1916 г. военным ведомством Германии была объявлена реквизиция всех запасов платины, с переписью запасов этого металла; 6 сентября—реквизиция всех запасов смазочных масел. 15 августа объявлена была реквизиция всех запасов джута, льна и пеньки, пряжи и изделий из них, причем примечательнее всего, что реквизиции подлежали не только наличные материалы этого рода, но и все могущие быть ввезенными в будущем. 1 августа 1916 г. завершена была в Германии реквизиция всех сортов кож, как сырых, так и выделанных. Подобные реквизиции срочного, единовременного характера проводились также в Австрии и Венгрии.

Реквизиция, как предупредительное против спекуляции средство, практиковалась во время войны в нейтральных странах. Например, Швейцария, по постановлению федерального правительства, налагала реквизицию на запасы риса, масла и пищевых жиров в тех случаях, когда департамент народного хозяйства усматривал, что припасы эти куплены ради

спекулятивных целей и представляют опасность быть изъятыми из оборота или отправленными за границу без разрешения на вывоз. Такая реквизиция, в форме надзора, вызывалась необходимостью пресекать попытки неразрешенного вывоза в Германию, Австрию, Италию.

Но наиболее существенны были те формы реквизиции, которые, служа на первых порах санкцией твердой цены, превращались в регулярную составную часть системы государственного принудительного распределения продуктов.

Такую же роль в системе заготовления продуктов играла реквизиция не только в Германии, но и во Франции.

Во Франции право реквизиции необходимых для армии продуктов принадлежало интендантству еще в силу законов 1877 г., но оно было приспособлено к ограниченным потребностям войск в походе и во время маневров и было совершенно недостаточно при колоссальных заготовках периода мировой войны 1914—18 гг. Пока думали, что война скоро кончится, интендантство производило реквизиции способом, казавшимся ему наиболее удобным и верным, не думая о последствиях его для сельского хозяйства. Только с 1915 г. начала сознаваться опасность этих чисто военных методов.

Во Франции широко применялась реквизиция виноградного вина. В начале войны цены на вино сильно упали в связи с большим урожаем и отливом потребителей на фронт. Решение военного министра ежедневно раздавать вино солдатам внесло оживление на винный рынок, и, когда выяснилось, что урожай 1915 года будет плохим, началась небывалая повышательная винная спекуляция. Интендантство решило применить реквизицию, для чего было создано закупочное предприятие в Монпелье. В 1915 г. интендантство действовало слишком круто, реквизировало вина даже в пути, накладывало запрещение на целые погреба, не вознаграждало за консервацию и т. д., но после создания Генеральной продовольственной комиссии реквизициям были поставлены известные пределы. Постепенно отношения виноделов с интендантством стали улучшаться.

В общем при реквизиции интендантство действовало осторожно, стараясь не восстанавливать против себя крестьянского населения, и только в некоторых экстренных случаях, как это, например, было с овсом, были случаи применения силы.

Иногда, при помощи реквизиции государство заготовляло продукты, а когда реквизиция сыграет свою роль в деле заготовки,

на сцену выступала какая-нибудь смешанная организация под контролем государства для распределения собранного при помощи реквизиции товара. Такова, например, была заготовка масличных продуктов во Франции.

Установив монополию закупки масло-семян[1], с правом их реквизиции, французское правительство регулировало производство и распределение растительных масел у себя и в колониях. Оно учредило консорциум масличных французских фабрикантов (Consortium de l'huilerie française), с которыми был заключен контракт на приобретение консорциумом во французских портах масличных товаров, принадлежащих государству, а также на производство масел под контролем правительства и на перепродажу этих продуктов по установленным ценам.

Этот контракт, завершивший собой акт о реквизиции, урегулировал снабжение населения маслами и дал, кроме того, казначейству прибыль в 40 млн. франков.

ЛИТЕРАТУРА

Вопросы мировой войны. Сборник статей, Петроград, 1915. Цены на хлеб и мероприятия по снабжению гражданского населения хлебом в Германии, Англии и Франции во время войны, Всеросс. союз городов, П., 1916. Труды комиссии по изучению современной дороговизны при О-ве имени А. И. Чупрова, вып. I, II, III, IV. Современное положение таксировки предметов продовольствия в России и меры к ее улучшению, изд. Управления дел. О. с. по продовольствию, П., 1915. Движение биржевых цен на главнейшие продовольственные продукты в янв. и февр. 1916 г., изд. Управл. дел. О. с. по продов., П., 1915. М. Д. Фарбер, Твердые цены на хлеб, изд. Союза городов, 1916. Предварительная справка о положении таксировочного дела в империи на 1-е июня 1916 (на правах рукописи), изд. М-ва землед. Г. Биншток, Вопросы продовольственного снабжения в военном хозяйстве Германии, Москва, 1918. С. А. Первушин, Вольные цены и покупательная сила русского рубля 1917—1921 г., Н. К. Ф. И. Э. И., Петроград—Москва, 1922. Труды экономич. совещания 3 янв. 1916 г. Всеросс. союз город., М-ва. С. А. Фалькнер, Послевоенная конъюнктура мирового хозяйства, изд. Гиза, 1922. Л. Юровский, Денежная политика советской власти 1917—1927 г. „Фин. изд.", М., 1928. Д. Кузовков, Основные моменты распада и восстановления денежной системы, М., 1925. В. Гриневич, Народное хозяйство Германии, Берлин, 1924.

March Lucien, Mouvement des prix et des salaires pendant la guerre, Publications de la dotation Carnegie. Prof. A. L. Bowley, Prices and Wages in the U. K. 1914—1920 (Carnegie Endowment for International Peace]. Carl Heinrici, Regelung des Verkehrs mit Brotgetreide, Mehl und Hafer, Verlag Fr·

[1] По законам от 15 сент. 1917 г. и по ноябрьскому закону 1917 г.

Wahlen, Berlin, 1915. Kurt Wiedenfeld, Staatische Preisfestsetzung, Bonn, 1918. Karl Thiess, Höchstpreis-Politik (Beiträge zur Kriegswirtschaft, Heft I), Berlin, 1916. Fritz Terhalle, Freie oder gebundene Preisbildung, Jena, 1920. Julius Hirsch, Kettenhandel als Kriegserscheinung (Beiträge zur Kriegswirtschaft, Heft 3), Sonderheft, Berlin, 1917. Prof. A. Skalweit, Die deutsche Kriegsernährungs-Wirtschaft, 1927, Veröffentlichungen der Carnegie Stiftung. Moritz Dub, Oesterreichs-Ungarns Volkswirtschaft im Weltkriege, Stuttgart, Verlag Ferd. Enke, 1917. Pierre Pinot, Le contrôle du ravitaillement de la population civile, Publications de la dotation Carnégie, Paris. Riccardo Bachi, L'Italia economica nel 1919, Anno 1921. K. Hildebrand, De Svenska Statsmakterna och kristidens Folkhushållning, Norstedt et Soner, Stockholm, 1916. Периодическая печать—в особенности журналы: «Economist», «Statist», «Jahrbücher für Nationalökonomic (Conrad's), Archiw für Socialpolitik и др.

ГЛАВА ПЯТАЯ

МОНОПОЛИИ

Монополии снабжения сложились в воевавших государствах на основе уже пройденных стадий регулирования с твердыми ценами и реквизициями. Без этих подготовительных полномочий государства и без опыта их осуществления монополии были бы слишком резким переходом от частнохозяйственного оборота к государственному снабжению—переходом, не имеющим достаточной почвы. Даже в Германии, где уже в августе 1914 г., как мы видели, проведена была целая система регулирующих мероприятий, к хлебной монополии подошли только 25 января 1915 г.

Хлебная монополия в Германии была одной из наиболее подготовленных и тщательно разработанных; к тому же она касалась не только заготовки, но и распределения продуктов, и потому была конструирована наиболее полно. Организационно она также была построена на твердом основании. Аппарат для собирания хлеба базировался на местных органах самоуправления, коммунальных союзах, в лице городских и земских округов—уездов (Stadt-und Landkreise), возглавляемых центральным органом—Военно-хлебным обществом (Reichgetreidegesellschaft) по типу акционерной компании. В деле заготовок происходило, таким образом, соединение публично-правовых полномочий с частнохозяйственными. Для организации распределения законом 28 июня 1915 г. создавались заново центральные бюрократические органы.

Вспомним основные положения германской хлебной монополии, как она установлена была законом 25 января 1915 г., а затем дополнениями 28 июня того же года.

«Все посеянное в империи зерно, а именно: рожь, пшеница, полба, отдельно или в смешении с другими сортами зерна, кроме овса, с момента отделения от почвы подлежит секвестру (Beschlagnahme) в пользу того коммунального союза, в округе которого оно произведено (ст. 1).

Позаимствования из секвестрованных запасов, могут быть про-

изведены лишь с согласия того коммунального союза, в пользу которого произведен секвестр, поскольку не содержится иных определений (в §§ 3—6, 21 и 22 настоящего постановления). Это относится и к распоряжениям, делаемым на основании юридических сделок, в порядке принудительного исполнения или ареста (ст. 2).

Владелец секвестрованных запасов имеет право и обязан принимать все меры, необходимые для их сохранения; он имеет право, а по требованию подлежащей власти и обязан, молотить секвестрованное зерно.

Центральные органы подлежащего государства или уполномоченные ими административные органы могут издавать постановления, определяющие время и способы молотьбы (ст. 3).

Если владелец не принимает необходимых для сохранения запасов мер втечение срока, указанного ему подлежащей властью, то власть эта имеет право произвести все необходимые работы через посредство третьего лица и за счет владельца. Последний обязан разрешить осуществление этих работ в пределах своего участка и хозяйства средствами своего предприятия.

То же относится и к случаям, когда владелец не молотит зерна втечение указанного подлежащей властью срока (ст. 4).

Если сельскохозяйственное предприятие выходит за границы одного коммунального союза, то секвестрованное зерно разрешается перевозить из его района в район другого союза. С прибытием зерна в округ другого коммунального союза все права по секвестру переходят к нему.

Владелец обязан втечение 3 дней заявить о перемене места обоим коммунальным союзам с указанием количества и сортов зерна (ст. 5).

Несмотря на секвестр, владелец сельскохозяйственного предприятия может:

а) потреблять зерно для питания лиц, самостоятельно снабжающих себя хлебом (Selbstversorger), в количестве 9 *кг* зерна на душу в месяц; каждому *кг* зерна соответствуют 800 *г* муки. Под лицами, самостоятельно снабжающими себя хлебом (Selbstversorger), понимаются: сам хозяин, члены его дома, включая прислугу и рабочих, поскольку они имеют право на получение зерна и муки, в качестве заработной платы или в силу особого соглашения;

б) пользоваться посевным зерном, необходимым для осеннего и весеннего посевов;

в) отчуждать произведенное в собственном хозяйстве посевное зерно для целей посева. Под посевным зерном, по смыслу настоящего постановления, понимается лишь зерно, произведенное в хозяйствах, которые втечение последних двух лет специально занимались продажей посевного зерна. Продавец должен втечение 3 дней заявить коммунальному союзу о количестве проданного им зерна (ст. 6).

Секвестр кончается с момента приобретения права собственности на секвестрованные запасы Имперским хлебным бюро или подлежащим коммунальным союзом путем добровольного соглашения, или путем реквизиции (Enteignung), с момента допущенного § 6, или в результате одобренного коммунальным союзом использования запасов или их отчуждения; в последнем случае—только тогда, когда следствием отчуждения является вывоз зерна из округа данного коммунального союза (ст. 7)».

Осуществление снабжения было поручено Военно-хлебному обществу (Kriegsgetreidegesellschaft), созданному при участии представителей правительства всех больших городов и 13 крупнейших промышленных организаций на частно-правовой основе, как товарищество с ограниченной ответственностью. В основном капитале общества участвовало государство (20 млн. марок), города (21 млн. марок) и предприятия (9 млн. марок)— всего на сумму 50 млн. марок. Общество имело сеть своих скупщиков (около 4 тысяч человек) и мукомольный аппарат (350 мельниц).

Аграрии были обойдены, но они все время вели борьбу с этой организацией, добившись некоторых компенсаций. Функции распределения поручались имперскому распределительному бюро (Reichsverteilungsstelle), которое являлось административным органом.

Реорганизация 28 июня 1915 г. заключалась в том, что органы, осуществляющие обе эти функции, были приведены в более тесную связь друг с другом, став лишь отделениями одного центрального имперского органа по снабжению зерном и мукой. Таким органом стало Имперское хлебное бюро (Reichsgetreidestelle). Функции бывшего Военно-хлебного общества перешли в ведение его торгового отделения, которому был придан оттенок правительственного учреждения, отсутствовавшего в прежнем Военно-хлебном обществе (Kriegsgetreidegesellschaft), а Административное отделение заменило собой Имперское распределительное бюро.

Административное отделение управлялось дирекцией (Direc-

torium) из главы Имперского хлебного бюро Михаэлиса и трех заместителей. При ней состоял совет (Curatorium) (во главе с заместителем имперского канцлера Дельбрюком), в состав которого входили представители от отдельных союзных государств и лица, назначенные канцлером из представителей различных общественных организаций.

Имперское хлебное бюро на основании сведений, собранных коммунальными союзами об урожае в их округах, определяло, какое количество секвестрованного хлеба союз может собрать для себя и какое количество подлежит передаче Имперскому хлебному бюро. При наличности излишка против нормы, предоставленной по плану данному коммунальному союзу, последний производил закупку хлеба для обязательной передачи Имперскому хлебному бюро. Из коммунальных союзов большинство (около 80%) вели свое собственное хлебное хозяйство и, стало быть, сами заботились об обеспечении населения своего округа необходимым по плану количеством хлеба и муки; союзы, не имевшие своего хлебного хозяйства, получали причитающееся им количество от Имперского хлебного бюро. Имперское хлебное бюро (в лице своего торгового отделения) заботилось о своевременной приемке, уплате и перевозке поставляемого коммунальными союзами зерна, своевременно поставляло от себя собранный хлеб военному и морскому ведомствам и коммунальным союзам; заботилось о надлежащем хранении запасов, поставляло определенное количество муки предприятиям для дальнейшей переработки.

Делом распределения хлеба ведало «Административное отделение при помощи тех же коммунальных союзов. На его обязанности лежало определять норму ежедневного пищевого потребления для гражданского населения и для производителей хлеба (Selbstversorger); определять величину запасного фонда, количество зерна и муки и посевных материалов для каждого из коммунальных союзов, вырабатывать план разверстки поставок между коммунальными союзами, определять виды зернового помола.

Имперское хлебное бюро в своей двойной роли, с одной стороны, государственного правительственного учреждения с широкими полномочиями, с другой стороны—акционерного предприятия со смешанными чертами частно-хозяйственного и публично-правового характера представляло из себя совершенно новое явление в государственной и экономической жизни. И если это соединение правительственной власти с коммерческой инициативой дало значительные результаты в деле военно-хозяйственного

регулирования, то в значительной степени это было заслугой местных коммунальных союзов с их издавна налаженным аппаратом, без которого Германия не могла бы и думать об организации центральных органов.

В конце 1916 г. президент Имперского хлебного бюро Михаэлис в публичных лекциях рисовал в цифрах огромную работу этого учреждения. Он утверждал, что распоряжением Имперского хлебного бюро ежедневно в пределах империи перевозится в среднем 15 000 тонн хлеба, для чего нужно было 37 поездов. Ежедневно хлеба покупается в среднем на 3½ миллиона марок и на 4 миллиона марок муки; для этого требовался персонал в 1 080 человек, что давало около 5 пфеннигов издержек на центнер муки.

По такому же типу организовано было 23 июля 1915 г. Имперское бюро по распределению фуража (Reichsfuttermittelstelle). Органом собирания запасов служили коммунальные союзы в отношении овса и ячменя и отчасти отрубей, и Союз германских сельских хозяев для заготовок—для остальных кормовых средств [1]. Члены бюро назначались имперским канцлером, при котором состоял особый совет из четырех учреждений—для овса, для ячменя, для сахаристых веществ и для интенсивных кормов. Имперское бюро по распределению фуража руководило всей работой по разверстке запасов между коммунальными союзами, предоставляя дальнейшее распределение центральным властям отдельных государств.

Таковы же были организации по государственному распределению картофеля, сахара, овощей, жиров и масел и т. д. Они собирали от всех владельцев обязательные сведения об имевшихся у них запасах и имели право не только добровольной покупки, но и принудительного отчуждения нужных количеств товара.

С некоторыми отклонениями в деталях и с разными градациями принудительности в распределительном аппарате и в бюрократическом строении самих учреждений построены были государственные организации по распределению бобовых растений, пива, риса, кофе, чая и какао, а также по снабжению населения одеждой [2].

---

[1] В русской литературе военно-хлебная организация была описана в свое время Ю. Лариным в «Совр. мире» (за июнь 1915 г.). Статья входит в сборник статей под названием «Государственный капитализм военного времени в Германии», Москва, Гиз, 1928.

[2] По одним продовольственным продуктам таких организаций монопольного и полумонопольного характера было 40. См. Skalweit, Die deutsche Kriegsernährungswirtschaft, 1927, стр. 240.

Такое перепроизводство организаций привело к тому, что общественное мнение стало склоняться к необходимости сосредоточения регулирующей власти в одних руках. В ответ на это в конце мая 1916 г. создано было Военно-продовольственное управление (Kriegsernährungsamt во главе с диктатором Батоцким.

Основная монополия в Австро-Венгрии—хлебная—была организована по образу и подобию германской. Центральное военно-хлебное бюро в Австрии (Kriegsgetreideverkehrsanstalt) учреждено было 27 февраля 1915 года указом министра внутренних дел. Бюро действовало сначала при покупке хлеба посредством местных комиссионеров, но 15 июня 1916 г. его организация была изменена. Поставленное во главе бюро правление (Verwaltung) имело, наподобие германского Имперского хлебного бюро, в своем распоряжении хозяйственную часть (Geschäftsabteilung) и административную часть, в виде особого центрального органа (Zentralstelle). Хозяйственная часть получала непосредственно от правительства единовременные ссуды и пользовалась кредитом в частных кредитных учреждениях, обязываясь векселями.

Австрийское Центральное военно-хлебное бюро, имея своей целью распределение зерна, муки и овощей между округами, старалось не выступать в качестве самостоятельного продавца или покупателя, а ограничивалось лишь посредничеством при покупке, передаче для помола и при распределении. Необходимые для распределения продукты бюро получало от сельских хозяев, у которых весь запас зерна и овощей был секвестрован. Секвестр (Beschlagnahme), предписанный императорским указом 21 июня 1915 г. для прошлого урожая, вторично предписан 15 июня 1916 г., причем надзор за правильностью его исполнения возложен был на Центральное военно-хлебное бюро. Все сельские хозяева обязывались продавать секвестрованные продукты центральному бюро по первому его требованию. Областные власти (politische Landesbehörden) могли заставить сельских хозяев известных округов периодически снабжать центральное бюро известным, заранее определенным, количеством зерна и овощей. Если кто-нибудь из владельцев не доставлял бюро назначенного количества продуктов, то они могли быть у него реквизированы по цене, уменьшенной на 10%. Правила о принудительном отчуждении имели много сходства с германскими законами о хлебной монополии, с той разницей, что вместо германских коммунальных союзов в Австрии пользовались частными посредниками и областными властями, а для контроля над принудительной доставкой

сельскохозяйственных продуктов назначались особые инспектора, состоявшие на жалованьи Военно-хлебного бюро.

Из стран Антанты Франция легче других переходила к режиму государственных монополий снабжения.

Во Франции уже 8 сентября 1914 г. декретом, подписанным в Бордо, был создан состоящий в ведении министра торговли орган по импорту, снабжению и распределению продуктов первой необходимости. Роль этого продовольственного органа заключалась скорее в том, чтобы содействовать частной торговле и изучать условия товарооборота, нежели его регулировать. В нем было не более 20 служащих, которые собирали в этом направлении материалы. Вмешательство этого органа в хозяйственную жизнь было чрезвычайно осторожно. Но он послужил зародышем для развития более сложной организации,. которая в зависимости от требований момента работала то при Министерстве торговли (1915 г.), то при Министерстве общественных работ (1916 г.), а затем 7 апреля и 15 сентября 1917 г. была преобразована в Министерство продовольствия (Ministère du ravitaillement général).

Положение страны становилось все серьезнее, снабжение затруднялось, цены, несмотря на таксировку, росли. В первый период с начала войны правительственное вмешательство ограничивалось сотрудничеством с частной торговлей в деле закупок и регламентацией помола. Циркуляром 4 мая 1917 г. префектам было предложено войти в сношение с мельниками и хлебопекарнями и оказывать на них «мягкое и непрестанное давление», чтобы сократить потребление муки до пределов действительной необходимости. Это, однако, не дало ощутительных результатов. Тогда решено было осуществить централизацию продовольственных мероприятий, согласуя действия военных и гражданских властей [1]. После некоторых подготовительных шагов французское правительство решилось на режим хлебной монополии, введенный, однако, лишь в конце 1917 г.

31 июля 1917 г. декретом «о закупке и распределении всех хлебопродуктов под контролем правительства» создано было при Министерстве продовольствия Центральное хлебное бюро (Office central de céréales) и Центральный комитет по мукомолью и хлебопечению. В каждом департаменте учреждались также «местные хлебные бюро», наблюдавшие за закупкой хлеба и снабжением мельниц и хлебопекарен.

[1] Декрет 23 ноября и 21 декабря 1917 г.

Этот режим типа монополии сложился в твердую систему **хлебной монополии**, как закупочной, так и распределительной. Уже самим декретом 31 июля 1917 г. вводились хлебные карточки и устанавливалась норма потребления (500 грамм на лицо старше 6 лет). Но этих мер оказалось недостаточно, так как в 1918 г. предвиделся хлебный дефицит в 13 млн. квинталов. 30 ноября 1917 г. был издан закон, установивший жесткий хлебный режим, просуществовавший до 1920 г.

Этот закон провозгласил принцип исключительной закупки всего хлеба государством. Начиная с 1 января 1918 г. все хлебопродукты, в чьих бы руках они ни находились, объявлялись реквизированными в пользу государства, за исключением семенного зерна и зерна, необходимого для прокормления семьи производителя и его скота. Приемка хлеба была поручена особым бюро под председательством префектов. Сдача хлеба могла производиться мельницам и агентам правительства, а заготовленный таким образом хлеб поступал в распоряжение упомянутых бюро. По этому же закону устанавливался правительственный контроль над мельницами и пекарнями в смысле контингента помола, сорта хлеба, качества. Все подробности регламентации во многом напоминали монополии германскую (25 января 1915 г.) и русскую (25 марта 1917 г.).

В отношении импортного хлеба фактически был установлен запрет частного коммерческого привоза. Французское правительство хотело сначала ввести монополию на импорт хлеба, но так как Сенат не согласился на эту меру, министр торговли объявил о восстановлении таможенной пошлины на пшеницу, пшеничную муку и хлеб. Этой мерой, в сущности, была установлена государственная монополия, так как правительство имело возможность продавать ввезенную пшеницу по ценам внутреннего рынка, а частные импортеры должны были приплачивать пошлину, при которой внутренняя цена оказывалась невыгодной.

Французское правительство ввело 8 марта 1916 г. монополию также на сахарный импорт, поручив распределение привозного сахара по твердой цене торговым палатам.

29 ноября 1916 г. по соглашению союзников в Лондоне был учрежден Исполнительный комитет по закупкам пшеницы (Wheat-executive), который ведал импортом пшеницы для Англии, Италии, Франции, распределял между ними закупки и заботился о морском транспорте. С 1918 г. функции Wheat-executive перешли к Межсоюзническому продовольственному комитету.

Италия, которая еще до своего вступления в войну попала в острую зависимость от привозного хлеба, прибегла вначале к своеобразной организации снабжения хлебом. Королевским декретом 20 декабря 1914 г. торговым палатам (camere di commercio), управлениям провинции (provincie) и общин (comuni) предоставлено было право объединяться в консорциумы для закупки и распределения в соответственных округах зерна и муки. В состав консорциумов могли входить отдельные общины провинции, имеющие не менее 10 000 населения. Провинциальные консорциумы должны были быть представлены комиссией, в состав которой входили по два члена, выбранных из каждого общества, принадлежащего к консорциуму. При закупке и продаже зерна и муки должны были преследоваться исключительно общественные задачи, а отнюдь не цель получения прибыли. К цене, уплаченной за зерно или муку, могли быть добавлены расходы по хранению на складах, по транспорту и распределению. Эмиссионным банкам предоставлялось право производить с консорциумами кредитные операции для облегчения закупки хлеба и муки. Провинциальные консорциумы в лице своих председателей имели право обязываться векселями, а эмиссионным учреждениям разрешалось учитывать их; приэтом председатель консорциума распоряжался необходимыми для закупки хлеба средствами с текущего счета путем приказов (чеков) и по мере продажи закупленного хлеба возвращал долг, кредитуя свой текущий счет.

В этой итальянской организации было некоторое сходство с австрийским Центральным военно-хлебным бюро. Деятельность консорциумов освободила правительство от трудной работы распределения хлеба между провинциями, устранила посредников между производителями и потребителями и в общем была довольно удачным компромиссом разнообразных экономических интересов, покуда они не были глубоко затронуты войной, в которую втянулась и Италия. В Италии было учреждено таких консорциумов 68, располагавших 254 генеральными складами. Консорциумы долгое время действовали успешно.

20 августа 1916 г. в Италии при Министерстве земледелия было образовано Особое совещание по продовольствию, в которое был внесен аббатом Стурца (весной 1917 года) проект хлебной монополии. Главным органом Особого совещания была Центральная продовольственная комиссия (La Commissione centrale per gli approvisionamenti), состоявшая из председателей торговых палат и представителей некоторых кооперативных организаций.

Всего в составе Центральной комиссии имелось около 30 членов. Председателем Комиссии был министр земледелия. Полномочия Центральной комиссии были весьма широки. Она решала все вопросы, касавшиеся импорта и реквизиции продовольственных продуктов для нужд гражданского населения, назначала предельные цены на продукты и вырабатывала правила для продажи их, вела борьбу со спекуляцией и дороговизной продовольственных продуктов, обсуждала и изучала мероприятия в области продовольственного дела, следила за точным соблюдением принятых в этой области мероприятий и управляла провинциальными продовольственными комиссиями (Le Commissioni provinciali).

Проект хлебной монополии, внесенный в Особое совещание, горячо, как ни в одной стране, дебатировался до июня 1917 г. Проведение его было возложено на генерального продовольственного комиссара Джузеппе Канепа. Ему была поручена организация центрального Комиссариата, имевшего в провинции своих уполномоченных для проведения в жизнь монополии. Кроме старых законов о реквизиции были изданы специальные декреты о реквизиции зерна у производителей, в случае, если они не сдадут его добровольно, сверх минимума, необходимого для обсеменения и потребления. Монополия, введенная в июне 1917 г., завершила предыдущие мероприятия итальянского правительства, в руках которого был фактически весь привоз. Она окончательно устранила частную торговлю, которая и без того замерла после введения твердых цен и реквизиций начала 1916 г., и использовала имевшуюся налицо сеть местных закупочных органов.

Канепа не удовлетворился одной лишь хлебной монополией и летом 1917 г. выступил с проектом создания особого центрального органа, в котором объединялись бы закупки и распределение всех предметов первой необходимости.

Вокруг этого новшества разгорелась жестокая борьба, в которой на стороне Канепа были социалисты—сторонники государственного вмешательства в хозяйственную жизнь; против него особенно резко выступали торгово-промышленные группы. Торгово-промышленный официоз «L'Economista d'Italia» писал: «Джузеппе Канепа создает государственный орган для закупки, хранения, распределения предметов первой необходимости в стране с 36-миллионным населением. Самые страстные надежды социалистов не доходили до таких границ. Одна из самых опасных сторон этого новшества,—писала газета,—заключается в том, что этот орган,

несомненно будет существовать и после окончания войны и погубит частную торговлю».

Волна монополий коснулась и нейтральных государств. Не только вывозные монополии имели место в каждом из государств, располагавшем каким-нибудь товарным преимуществом, но и ввоз постепенно переходил в руки государственной власти. 8 февраля 1916 г. в Швейцарии объявлена была монополия на закупку сахара. Закупка из-за границы количеством не менее 10000 кило передана была военному комиссариату (Commissariat central de guerre). На весь находившийся в Швейцарии сахар наложен был секвестр, за исключением частных лиц, имевших его для домашнего потребления, или торговцев, владевших партиями до 500 *кг*. Под контролем монопольного управления находились также швейцарские сахарно-рафинадные заводы, обязанные соблюдать постановления кантонального правительства о максимальных ценах, об учете и т. п.

Иногда элементы вывозной, ввозной и внутренней монополий снабжения переплетались между собой. Один орган наделялся монопольными правами по регулированию всех видов торговли.

Так, Румыния создала 15 января 1916 г. Центральную комиссию для импорта и экспорта, в ведении которой было: давать разрешение на экспорт и импорт продуктов (в сущности— монополия внешней торговли), облегчать проведение реквизиций военным министерством, заботиться о правильном распределении хлеба между населением, распределять подвижной состав железных дорог, следить за организацией внутренней торговли, определять твердые цены и таксы, быть посредником между внутренними и иностранными торговцами, бороться со спекуляцией,— целая программа хозяйственной политики, предпринятая почти одним органом тогда еще нейтральной Румынии.

Англия, как может показаться с первого взгляда, оставалась верной себе и как будто обошлась без монополий, декларированных законом, но фактически широкая деятельность правительства охватила монопольными организациями закупок несколько продуктов: хлеб, мясо, сахар, лен, шерсть.

Монополизация хлебного импорта, проведенная в октябре 1916 г. особой комиссией под председательством лорда Кроуфорда, была предпринята для ослабления дороговизны заокеанского хлеба, находившегося в руках частного англо-американского треста. Она построена была не на принудительных органах распределения, а на политике твердых цен и доплат к тем

дешевым ценам, по которым население получало этот хлеб (как это делала Франция). Это была определенно ввозная монополия, но без внутренней административной организации, какая была в Германии, Австрии или даже во Франции.

Монополия мясной торговли была проведена мясной комиссией главным образом для снабжения союзных армий и касалась в отношении привозного мяса лишь мороженого мяса из Австралии, Новой Зеландии и Аргентины. Но часть ввозимого мяса передавалась оптовикам и для гражданского населения.

Мясная монополия была основана на двух предпосылках: регулирование снабжения у самого его источника и регулирование спроса в известных пределах. Вся центральная работа по распределению мяса сосредоточивалась в Национальном комитете по распределению мяса (National Meat Distribution Committee) при Министерстве продовольствия. Этот комитет состоял из представителей оптовых ассоциаций мясников и представителей американских и австралийских фирм. Главными распределяющими органами были районные мясораспределительные комитеты (Area Meat Distribution Committee). В состав этих комитетов входили представители трех основных источников снабжения: 1) снабжения племенным скотом (Live Stock Commissioner), 2) битым скотом (Area Meat Agent) и 3) импортным мороженым мясом.

В Австралии, где происходили главные заготовки, правительством Квинслэнда был издан акт, обеспечивавший поставку мяса для нужд имперского правительства во время войны. Согласно этому акту весь скот и мясо в пределах Квинслэнда должен был состоять в распоряжении имперского правительства для снабжения армии. Организовано было бюро для определения цен, по которым собственники скота и мяса сдавали его правительству. За этим последовали другие мероприятия, исходившие уже не от правительств штатов, а от правительства Commonwealth, опиравшегося на необычайно широкие полномочия, предоставленные ему, согласно War precautions Act.

Сахарный импорт регулировался в порядке чистой монополии. До войны главными поставщиками сахара для Англии были Германия и Австро-Венгрия, ввозившие около 75% английского потребления (2 млн. тонн в год).

Вскоре после объявления войны английское правительство монополизировало закупку, учредив специальную комиссию для снабжения сахаром (the Royal Commission on the Sugar Supply).

Надо было отказаться от прежних поставщиков в Германии и Австрии и, при тяжелых условиях транспорта, искать необходимого сахара на отдаленных рынках. Английское правительство стало закупать сахар во всем мире, а Комиссия для снабжения сахаром, несмотря на трудные условия торговли и транспорта, довела вскоре снабжение рафинадных заводов до нормальных размеров. Но она с трудом могла бороться с высокими ценами на мировом рынке. Английское правительство серьезно занялось вопросом об обеспечении Соединенного королевства сахаром британского производства (Empire Sugar) и с этой целью учредило специальную комиссию по вопросам внутреннего снабжения, в состав которой вошли специалисты по этому вопросу и представители от всех английских колоний.

Монополизации льняного импорта предшествовал приказ Военного совета от 28 марта 1916 г., которым реквизировались все непроданные запасы русского льна и запрещались сделки с русским льном как в Англии, так и для английских купцов в России. Несколько фирм, давно закупавших лен в России и имевших там постоянных агентов, были назначены единственными агентами правительства (Government Contractors). В феврале 1916 г. осуществление льняной монополии было возложено на вновь организованную секцию сырья (Raw Materials Sektion) при департаменте военных контрактов. Во главе всего дела стояло лицо по персональному назначению, а именно: Гарднер, заведывавший военным отделом крупнейшей английской льняной фирмы Малькольм. Кроме этого организацией льняного дела занималась льняная контора военного департамента (War Department Flax Office) в Денди с отделением в Бельфасте. Ее функции состояли в наблюдении за распределением сырья, распределении заказов, изучении издержек производства и применении систем регулирования в льняной промышленности. Эти конторы с небольшим штатом работали по коммерческим методам, при минимальном вмешательстве центра.

23 октября 1917 г. военное министерство, по согласованию с Департаментом авиопромышленности ((Ministry of Aircraftproduction) и министерства военного снабжения (Ministry of Munitions), назначило правление по регулированию распределения льна (Flax Control Board) для организации снабжения высокими сортами льна различных отраслей промышленности, в особенности авиационной. Ввиду прекращения снабжения со стороны обычных рынков кроме русского (Бельгия, Франция, Голландия) на обязанности правле-

ния возложено было также поощрение льноводства в Великобритании.

При обозрении монопольных и полумонопольных мероприятий Англии следует еще остановиться на июньском 1916 г. мероприятии в отношении **шерсти**.

Весь шерстяной сбор 1916 г. объявлен был принадлежащим государству. Продажа шерсти разрешалась только агентам правительства по твердым ценам, назначаемым на 6 месяцев. Фабрики получали шерсть по твердым ценам и были заранее ограничены в своих прибылях определенным процентом. В ноябре 1916 г. английское правительство закупило всю наличную шерсть Новой Зеландии и Австралии, а затем снова запретило, также как и в начале войны, вывоз мериносовой шерсти из пределов Великобритании. В декабре 1916 г. аукционная продажа шерсти была приостановлена, правительство держало в своих руках большую часть источников и было в силах регулировать цены и распределение. Система заготовок была индивидуализирована по районам.

При рассмотрении вопроса о монополизации закупок шерсти было предложено три проекта:

1) установление районных базисных складов, с обязательством для фермеров свозить свой товар на эти склады и закупки этого товара чиновниками правительства; 2) использование торговцев шерстью для закупки у крестьян обычным способом, и 3) разрешение торговцам свободной закупки за собственный страх и риск, с принятием от них товара по определенным фиксированным ценам, т. е. централизация сборки и децентрализация заготовки.

На основе этих трех планов и сложилась система монопольных закупок шерсти, комбинированная применительно к обстоятельствам.

В Шотландии, где сорта шерсти более стандартны, система государственного регулирования была установлена с легкостью, в особенности ввиду того, что фермеры имели обыкновение отправлять свою шерсть на консигнацию и комиссию в большие города, где она продавалась с аукциона. Вместо аукционных цен фермер стал получать цены согласно государственной расценке. В Англии и Ирландии, где шерсть закупалась у крестьян скупщиками, притом не за наличный расчет, а в обмен на товар или в погашение долгов, установление единой системы вызвало много трудностей.

Все солидные фирмы рассылали за счет правительства по отдельным хозяйствам своих агентов, собиравших шерсть предше-

ствующего сбора. Работа этих агентов контролировалась районными чиновниками (District executive Officer), назначавшимися военным министерством в каждом районе производства шерсти. Эти чиновники отвечали перед главным чиновником (Chief executive Officer) в Лондоне. В Лондоне был организован Центральный консультационный комитет по закупкам шерсти, а также и местные комитеты.

В 1916 г. была проведена перепись, по которой каждый фермер указывал качество и количество шерсти и имя покупщика, закупившего шерсть в 1915 г. Результаты переписи опубликовывались районными чиновниками, которые при содействии местных консультационных комитетов распределяли сбор между фирмами, агентами государства, получавшими определенную комиссию с каждого фунта шерсти. Шерсть распределялась между правительственными поставщиками и фабрикантами экспортных товаров.

В Австралии контроль над выполнением правительственных планов был возложен на Центральный шерстяной комитет, которому помогали местные районные комитеты (с участием производителей). Председателем Центрального шерстяного комитета был представитель правительства.

Когда заготовительная организация соприкасалась непосредственно с фермерами, то английское правительство старалось организовывать широкое представительство продавцов и мелких заготовителей в виде специальных «совещательных комитетов» (Advisory Committees), которые являлись непременной составной частью всякой государственной заготовительной схемы. При проведении схемы шерстяных заготовок были созданы такие совещательные комитеты в Англии, Шотландии и Ирландии.

Если Англия могла добиться каких-нибудь результатов в своей политике регулирования снабжения, то в значительной степени она обязана этим своему военному и торговому флоту и той решительной реквизиции судов для государственных целей, которая вылилась в систему фактической правительственной монополии морских перевозок. Не будь этой монополии, британское правительство не располагало бы ни достаточным снабжением, ни военными силами, а союзники лишены были бы той поддержки, без которой их хозяйственная и чисто военная боеспособность подвергалась бы все время серьезной угрозе.

С самого начала союзники переживали усиливавшиеся с течением войны затруднения из-за высоты фрахтов, практических неувязок в организации перевозок и т. п., но необходимость разре-

шения проблемы мореплавания встала, в сущности, перед союзниками впервые зимой 1916/17 г., когда Германия начала свою беспощадную подводную войну. В 1916 г. средняя месячная потеря британского океанского тоннажа равнялась 24 судам; в первые шесть месяцев 1917 г. число это поднялось до 80; когда же подводная война достигла своего апогея, то за короткий двухнедельный срок Великобритания потеряла 78 судов. К концу 1917 г. Великобритания, Франция и Италия располагали торговым флотом в 18 000 000 против 24 500 000 тонн довоенного времени. Снабжение стран военными и гражданскими припасами начало испытывать серьезную угрозу.

До войны делами торгового мореплавания ведали два учреждения: Морское управление Board of Trade'а и Транспортное управление адмиралтейства. Вопросами торгового мореплавания занимался в Адмиралтействе еще торговый отдел (Trade Division).

В первые месяцы войны Транспортное управление адмиралтейства было занято реквизицией тоннажа для правительственных нужд. Основной задачей Транспортного управления являлось урегулирование высоты фрахтов и уплата по реквизициям. Споры в этих вопросах должны были решаться Адмиралтейским арбитражным бюро, состоявшим во время войны частью из государственных служащих и частью из судовладельцев. Бюро устанавливало размер реквизиционной уплаты (обычно в порядке тайм-чартера), для чего составило общую примерную шкалу размеров уплаты за разные типы судов. Эти ставки, опубликованные в получившей потом широкую известность и применение «Синей книге» (Blue Book), продержались в виде общего основания всю войну, претерпевая постепенные изменения, вызываемые обстановкой.

Между тем потери судов, задержки, вызывавшиеся военными обстоятельствами, и непрерывно увеличивавшиеся требования на тоннаж со стороны правительства продолжали влиять на подъем фрахтов. Кроме общих потерь, на фрахтовый рынок влияло и то, что около 5 млн. тонн германского и австрийского флота, лишь частично предназначенных до войны для обслуживания нужд Германии и Австрии, оказались запертыми в своих портах и вычеркнутыми для океанского товарооборота. Около 300 000 тонн английского тоннажа оказалось запертыми в русских и неприятельских портах. Вместе с тем военная обстановка требовала все более и более широкой реквизиции судов для государства. Судостроение также сократилось, и приток нового тоннажа значительно ослабел. К концу 1914 г. для нужд правительства было реквизиро-

вано около 20% британского трампового тоннажа, но в первой половине 1916 г. эта цифра поднялась уже до 30%.

Довоенные органы были недостаточны.

В ноябре 1915 г. при Board of Trade образовано было 2 специальных комитета.

Одному из них—Лицензионному судовому комитету (the Ship-licensing Committee)—был поручен лицензионный контроль над британским тоннажем, плававшим исключительно по морским путям вне Британской империи. Создание этого комитета было вызвано в значительной степени распространенным мнением о том, что большое количество британского тоннажа отрывается для частных и бесполезных государству перевозок. Комитет занялся прежде всего подробным исследованием этого вопроса.

Второй орган—Реквизиционная комиссия по продовольственным перевозкам (Requsitioning Cariage of Foodstuffs Committee)—был утвержден 10 ноября 1915 г. и просуществовал короткий срок. Он получил право реквизиции или использования всякого британского судна для улучшения дела ввоза продовольствия и других предметов первой необходимости; на практике он сосредоточил свою работу на перевозке частными судами зерна (главным образом пшеницы) из Северной Америки и на снижении фрахтов на этих перевозках.

К концу 1915 г. Адмиралтейством был образован еще один орган—Портово-транзитный исполнительный комитет (Port Transit Executive Committee)—для борьбы с портовыми задержками по погрузке, выгрузке, бункерованию, что имело большое значение, так как временами эти задержки приносили больше вреда мореплаванию, чем фактическая гибель судов в море.

С сильным ростом нужды правительства в тоннаже стала ясна необходимость в. централизации реквизиционной системы. Ввиду этого осенью 1915 г. в Транспортном управлении адмиралтейства был создан новый Реквизиционный отдел. С этого момента Реквизиционный отдел держал на учете суда и распоряжался реквизицией тоннажа для государственных потребностей. Введена была карточная система, которая изо дня в день регистрировала движение всех торговых судов (союзных и нейтральных). Для этого были использованы все источники осведомления, как частные, так и правительственные. Реквизиционный отдел получал в день около 1 400 телеграмм и извещений о движении судов. Такой тщательный учет имел большое значение. Деятельность Реквизиционного отдела росла втечение всей войны, а в 1918 г он приобрел

уже междусоюзническое значение, снабжая полными сведениями Париж (по телефону) и Нью-Йорк (каблограммами). Но главная масса требований сводилась не к реквизиции самих судов, а к необходимости перевезти в известный пункт и к определенному времени тот или иной груз (например уголь) или войска.

При непрерывно растущей военной потребности в тоннаже правительство втягивалось постепенно в необходимость определять относительную степень значения разных грузов для страны. Но для такого регулирования грузовых потоков в плановом порядке у правительства не было соответствующего аппарата; оно не располагало систематическим учетом народных потребностей в связи с реальными цифрами импорта и потому лишено было возможности подвести под такую работу прочный базис. Считая, что этот вопрос связан с громадной ответственностью, Транспортное управление продвинуло в срочном порядке проект создания специального комитета по управлению морскими перевозками.

27 января 1916 г. был образован Комитет по контролю над мореплаваньем (Shipping Control Committee) под председательством одного из министров, в составе двух известных судовладельцев и одного крупного финансиста. Назначением комитета осуществлено было общее наблюдение за всеми проблемами торгового мореплавания, в частности право решения вопроса о распределении британских судов для нужд союзников, а также для существенных отраслей британского импорта, право входить в Кабинет министров с представлениями о распределении судов, необходимых для нужд морского и военного ведомств и тому подобное.

Увеличивающаяся нехватка тоннажа вызвала небывалый подъем фрахтов при частных перевозках (до 40 и даже 50 шиллингов за тонну d. w. по тайм-чартеру, вместо 3 шиллингов перед войной и 13—18 шиллингов в 1916 г. [1]). Перевозки эти, впрочем, почти прекратились, так как реквизиция распространилась уже практически на весь британский тоннаж и весь торговый флот попал фактически в полное распоряжение великобританского правительства.

С образованием так называемого Национального кабинета

[1] Повышение барышей пароходных компаний достигло небывалых размеров (дивиденд в 150—200%). Сам канцлер государственного казначейства на одном из своих выступлений в Париже признался, что он вложил часть своих средств в 15 судоходных компаний и получил в 1916 г. вместо обычных 5% по разным компаниям от 50% до 100% прибыли.

Ллойд-Джордж в своей программной речи 6 декабря 1916 г. прежде всего обратился к вопросу о морских перевозках, указав, что «пришло время усилить контроль над мореплаванием, чтобы перейти к полному огосударствлению перевозок». Это соответствовало требованию общественного мнения, которое возмущено было огромными барышами судовладельцев, составивших себе состояния на чудовищных фрахтах. Явление это заклеймено было не только представителями рабочих групп, но и бывшим лордом Адмиралтейства Уистон Черчиллем, который призывал к обузданию чрезмерных аппетитов судовладельцев.

Учреждено было новое Министерство мореплаванья (Ministry of Shipping), во главе которого поставлен был министр с титулом контролера (Shipping Controller). На его обязанности лежали контроль и регулирование всего морского судоходства с целью наилучшего его использования, а также поощрение постройки новых судов. В соответствии с новым принципом приглашения в кабинет деловых людей, не являвшихся политическими деятелями и не бывших даже членами парламента, контролером мореплавания был назначен Джозеф Маклей, владелец крупной пароходной фирмы, зарекомендовавший себя во время войны как специалист по регулированию морских перевозок. Маклей приступил к энергичной реквизиции частных судов и постепенно перешел к полной монополизации морских перевозок.

Правительство распространило реквизиции на все британские суда. До начала 1917 г. реквизировались по преимуществу трампы, как более удобные и дешевые в эксплоатации, а также потому, что изъятие трампов не нарушало регулярности постоянных линий; была все же взята и небольшая часть лайнеров (главным образом для войсковых перевозок), но значительное большинство их продолжало работать на частном рынке. В начале 1917 г. решено было реквизировать весь флот.

Все лайнеры были формально реквизированы и оплачиваемы по ставкам «Синей книги». Большинство обязанностей, выполнявшихся разными комитетами, функционировавшими вне зависимости от Транспортного управления, перешло к Министерству мореплаванья. Оно приняло одно время на себя контроль над судостроением, а также руководство конференцией нейтральных судовладельцев и исполнительного комитета фрахтового совещания. К середине 1917 г. Министерство мореплаванья проявило себя одной из наиболее удачных организаций, созданных за время войны в Англии.

В декабре 1916 г. между великобританским и французским

правительствами было заключено первое соглашение, по которому Великобритания обязалась содержать известное количество тоннажа для угольных и других специальных перевозок. Но как это, так и другие подобные соглашения были случайны, не связаны между собой и неполны. Они не поставили, да и не могли поставить, дело перевозок на прочную базу и избавить его от непредвиденных и экстренных требований тоннажа.

В январе 1917 г. была сделана интересная, хотя и безуспешная, попытка создания новой организации. В Лондоне была созвана морская конференция, образовавшая Междусоюзнический комитет по морским перевозкам (Interallied Shipping Committee) из представителей Великобритании, Франции и Италии. Задачей Комитета было изучение потребностей в тоннаже участвующих в нем стран и установление общего плана распределения тоннажа. Работа Комитета не дала реальных результатов.

Россия не участвовала во всех этих организациях, несмотря на то, что ее потребность в британском тоннаже была значительна (в наиболее напряженные периоды 1916 и 1917 гг.—до 250 судов). Общее соглашение с Россией было построено на особом основании: организация ее внешнего снабжения проводилась через Лондон, а не через Петроград. Суда для России доставлялись и эксплоатировались как бы для британского снабжения, и движение их регулировалось из Англии.

В конце 1917 г. создан был Междусоюзнический совет по морскому транспорту (Interallied Maritime Transport Council).

Работа этого Совета имела большое значение и дала серьезные военно-хозяйственные результаты, хотя она в сущности ограничивалась общим руководством совещательного, но отнюдь не исполнительного характера. Так, например, до 1918 г. каждая воюющая страна добывала себе тоннаж для своих продовольственных нужд сама, без определенного плана (частью пользуясь своим тоннажем, частью чартируя его на вольном рынке или получая его от британского правительства). В самом начале 1918 г. Великобритания распределила свой тоннаж таким образом, чтобы удовлетворить потребность Франции и Италии в зерне в точном согласии с программой «Wheat executive», так что к концу кампании (31 авг. 1918 г.) все зерновые перевозки были соответственным образом выполнены. Совет добился части тоннажа от Великобритании и Америки, договорился с французским правительством о частичном снабжении Италии французским углем и организовал более короткое и быстрое направление доставки англий-

ского угля в Италию (из Англии на порта Бискайи и оттуда железной дорогой в Италию). В результате втечение последних 8 месяцев войны обеспечение Италии углем было выполнено почти на 100% (при плане в 4 800 000 тонн было завезено 4 758 325 тонн). В конце апреля 1918 г. Совет принял на себя также задачу снабжения Бельгии продовольствием и наладил необходимый его подвоз.

Весь нейтральный тоннаж, фрахтовавшийся союзниками, был отдан в управление Совету и использовался главным образом для перевозок угля и зерна в плановом порядке.

Такова была монополистическая система регулирования перевозок, начавшаяся в Англии и завершившаяся междусоюзнической организацией.

Даже Соединенные Штаты Америки не обошлись без режима монополий.

Продовольственное управление Северо-Американских Соединенных Штатов (U. S. Food Administration) во избежание спекуляции хлебом постановило накануне реализации урожая 1917 г. принять следующие меры:

1) ограничить 30-ю днями право держания запасов пшеницы и муки в пределах Северо-Американских Соединенных Штатов, при отсутствии согласия Продовольственного управления на удлинение срока;

2) воспретить мукомольным фирмам заключать контракты на продажу муки сроком более чем на 30 дней вперед;

3) воспретить на всех хлебных биржах операции на срок (trade in futures).

Фактически правительство Северо-Американских Соединенных Штатов присвоило себе монополию по закупке зерна на местах производства и перепродаже его союзникам, причем единственным его контрагентом была объявлена Междусоюзническая пшеничная комиссия (Allied Wheat Commission) в Лондоне. Таким образом не допускались спекулятивные заторы хлеба на американских конечных станциях и за океаном и связанные с ними резкие колебания цен, а также умышленные задержки в доставке товара. Правительство добилось равномерной доставки хлеба союзникам, организованного распределения его между мукомольными фирмами и районами потребления и контроля над экспортом в нейтральные страны. Между союзными правительствами и правительствами Соединенных Штатов было заключено соглашение, в силу которого фактический контроль над закупкой хлеба в Америке должен

был быть предоставлен особой организации, созданной правительством Северо-Американских Соединенных Штатов.

Конгресс принял одновременно следующее дополнение к продовольственному закону (Food Bill):

«Президент уполномочен покупать и продавать за наличные по сходной цене хлеб и овощи, с каковой целью ассигнуется 150 млн. долларов».

Для организации заготовок было создано Хлебное акционерное общество при продовольственном управлении (Food Administration Grain Corporation) с капиталом в 50 млн. долларов (500 тысяч акций по 100 долларов каждая). Почти все его акции (кроме акций директоров) были фактически в руках правительства Северо-Американских Соединенных Штатов. Общество действовало под руководством Хлебного отдела продовольственного управления. Председателем 6-членной коллегии директоров (Directors Board) был назначен нынешний глава Департамента торговли Г. Гувер. Страна была разделена на 14 округов (учет, распределение, доставка).

В каждом хлебном округе (grain zone) находился 1 вице-президент Хлебного общества, являвшийся уполномоченным Общества в назначенном ему районе. Закупочные окружные агентства находились в 14 городах. Общество перепродавало закупленное на внутренних рынках зерно на 1% дороже, чтобы покрыть расходы по хранению, страхованию и администрированию.

Хлебное общество начало действовать с 4 сентября 1917 г. В этот момент положение на американском хлебном рынке было неблагоприятное: запасы зерна угрожающе сократились. Общество энергично принялось доставлять мельницам хлеб из производящих штатов. Во всех 14 округах еженедельно стали издаваться сводки по регулированию спроса и предложения (фермеры—мельники). Сорта пшеницы были перестандартизованы правительством. Со своей стороны Хлебное общество приняло меры (премирование) для поощрения продукции лучших сортов.

На местах были сделаны запасы зерна в базисных складах на случай усиления спроса со стороны армии и союзников. На Великих озерах и каналах был сосредоточен крупный тоннаж, причем была проведена рационализация погрузки и разгрузки. Продовольственным управлением были заключены коллективные договора с мукомольными фирмами и владельцами элеваторов.

В России первой значительной монополией снабжения была хлебная монополия 25 марта 1917 года, введенная Времен-

ным правительством. Хотя она была введена легко, быстро и без политических трений, но с глубокими внутренними сомнениями в успехе затеваемой государственной меры. Выработка самого закона протекала в очень нервной атмосфере первых дней революции. Это было время, когда запасов продовольствия на фронте оставалось на несколько дней, когда рассуждать было некогда, а в организации хлебного снабжения надо было выбирать либо свободную торговлю, либо хлебную монополию; полумеры Риттиха были с очевидностью скомпрометированы.

Образцы подобных монополий были налицо за границей, и комиссии Общегосударственного продовольственного комитета ничего не оставалось, как воспроизвести германские и австрийские законы о хлебной монополии. Текст нашего закона «о передаче хлеба в распоряжение государства» при сравнении с германской монополией 25 января и 28 июня 1915 г. (а также с австрийским указом 21 июля 1915 г.) обнаруживает очень близкое с ними сходство, с той разницей, что там уже имелись местные испытанные органы в лице коммунальных союзов, а у нас пришлось вновь создавать продовольственные органы, губернские, уездные и волостные. Вся шаткость быстро составленного, в спешном порядке принятого, закона 25 марта заключалась в отсутствии на местах прочной организационной базы. Но неизбежность этой трудной меры диктовалась ходом событий, обстоятельствами военной и экономической необходимости.

На съезде местных органов по продовольственному делу 5 и 9 мая 1917 г. министр земледелия А. И. Шингарев говорил о трудности, с какой далась эта новая мера. «Есть положения в экономической и хозяйственной жизни,—говорил он,—которые не зависят от воли отдельных лиц, от их желаний и симпатий, от их стремления. Есть состояния государственной и экономической жизни, которые повелительно диктуют определенные формы для государственного управления и вмешательства, вопреки иногда даже воле и желанию отдельных людей... По мере того,—говорил он,—как шла война в государствах не только воюющих, но и нейтральных из месяца в месяц, из года в год, мы наблюдаем проявление и расширение до небывалых и невиданных форм вмешательства государства в общественно-социальную и хозяйственную жизнь страны... На этот же путь с неумолимой логикой событий войны была вовлечена и наша родина».

Но уже в августе 1917 г. обнаружились огромные препятствия для проведения хлебной монополии, главным образом в не-

желании крестьян отдавать свою продукцию по несходной цене и без соответствующего снабжения промтоварами.

Мнение о необходимости уравновесить хлебную монополию организацией промышленности было общераспространенным, и продовольственный съезд в Москве летом 1917 г. довольно правильно отразил общее настроение, закрепив в своей резолюции, что, «установив твердые цены на хлеб, государство обязано перейти немедленно к твердым ценам на топливо, железо, мануфактуру, кожу и др. продукты обрабатывающей и добывающей промышленности»... Понимали это и в Министерстве продовольствия, для которого решить задачу значило дать крестьянину железо, керосин, мануфактуру, кожу, бумагу, мыло. Но как это было сделать?

Уже на майском съезде уполномоченных в 1917 г. товарищ министра В. Н. Зельгейм жаловался, что правительство находится в заколдованном кругу: «Разрешение продовольственного кризиса представляется в гораздо большей степени условием, а не результатом упорядочения других отраслей промышленности, а от повышения их производительности зависит увеличение запасов железа, тканей и др. предметов, необходимых населению». Орган министерства, «Известия по продовольственному делу», мог только констатировать, что «обесценение бумажных денег и общее бестоварье, при котором крестьянам—главным держателям хлеба—нечего купить на имеющиеся у них деньги, делают невозможным соблюдение твердых цен... Деревня отрывается от города, как бы замыкаясь в натуральном хозяйстве».

Таким образом, организация снабжения вовлекала государственную власть в сферу упорядочения условий ценообразования, производства и сбыта как сельскохозяйственных, так и промышленных продуктов.

В области промышленности вмешательство государства во время войны не успело в России проникнуть в глубь производственных отношений. Чисто военная промышленность (главным образом металлургическая), находившаяся под контролем Особого совещания по обороне и военно-промышленных комитетов, регулировалась в значительной степени распределением сырья и заказов и отчасти установлением заготовительных цен (по общему уровню чрезвычайно высоких). Как организация промышленности в техническом отношении, так и область правовых полномочий предпринимателя или трудовых отношений не входили в круг правительственного контроля. Точно так же кожевенная, текстильная и писчебумажная промышленность, косвенно опекае-

мые специальными комитетами при Министерстве торговли, регулировались лишь установлением твердых цен на сырье с частичными попытками воздействовать на распределение фабрикатов (60% тканей подлежали распределению Министерством продовольствия). Вмешательство государства в промышленное производство отличалось у нас полной неотчетливостью программы, без ясных предельных перспектив необходимого регулирования. Временное правительство шло ощупью, без всякого плана.

Один из наиболее деловых представителей Временного правительства, П. И. Пальчинский, в заседаниях Экономического совета констатировал, что к началу революции никакой программы регулирования экономической жизни у правительства не было, и при подготовке монополий угольной и металлов не скрывал опасения, «как бы не произошло с ними того же, что случилось с хлебной монополией, которая оказалась в значительной степени на бумаге, а не фактической».

Угольная монополия, давно подготовленная прежним половинчатыми проектами Особого совещания по топливу (проектом «общей реквизиции» в октябре 1915 г. и проектом «Центроугля» в октябре 1916 г.), хотя и вступила в жизнь 1 августа 1917 г., но в условиях инфляционного хозяйства она не могла справиться с установлением цены и финансированием Донбасса. Судьба ее теряется в перипетиях социальной борьбы, оккупации Донецкого бассейна, а затем и в вихре гражданской войны.

Временное правительство, используя опыт Земского союза, успело выработать еще одну монополию, именно—«кожевенную монополию»[1].

К концу войны (до Брестского мира) военное регулирование народного хозяйства России проделало первые стадии своего развития от такс, реквизиций, твердых цен до основных монополий снабжения, только подойдя к труднейшей проблеме равновесия города и деревни в народном хозяйстве и растворившись в стихии Октябрьской революции 1917 года, с ее революционными задачами иного порядка.

Между тем в других воюющих странах продолжала развиваться в тяжелом опыте и напряженной борьбе система государственного капитализма, проходя все стадии военно-хозяйственного регулирования.

---

[1] Законом «о передаче кож в распоряжение государства» от 21 апреля 1917 г.: «все сырые кожи крупного рогатого скота, конские и верблюжьи..., а также кожи этих сортов в выделанном виде, имеющиеся в стране и которые будут получаться...» передавались в исключительное распоряжение государства.

ЛИТЕРАТУРА

М. Фалькнер (Смит), Продовольственный вопрос в Англии, П., Всеросс. союз город., 1917. Г. Биншток, Вопросы продовольственного снабжения в военном хозяйстве Германии, Продовольствен. отд. Московск. совета рабоч. и красноарм. депут., М., 1918. Н. Д. Кондратьев, Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции, «Новая деревня», М., 1922. Ю. Ларин, Государственный капитализм военного времени (1914—1918 г.), Л.-М., Госиздат, 1928. Б. Э. Нольде, Организация народного хозяйства воюющей Германии, П., 1916. В. Гриневич, Народное хозяйство Германии, Берлин, «Научная мысль», 1924. Гр. Полонский, Регулирующие мероприятия правительственной и общественной власти в хозяйственной жизни за время войны, П., 1917. Хлебная монополия, Сборник, изд. Нар. комисс. продовольствия, М., 1918. Материалы к вопросу о государственном регулировании хлебной торговли, изд. Управл. делами О. С. по продовольствию, П., 1916. Н. Орлов, Продовольственная работа советской власти, изд. Наркомпрода, М., 1916. «Известия О. с. по продовольствию», «Известия Министерства продовольствия», «Известия О. с. по топливу», Стенографические отчеты Экономического совета» Временного п-ва.

Prof. A. Skalweit, Die deutsche Kriegsernährungswirtschaft. Veröffentlichungen der Carnegie-Stiftung, 1927. Krieg und Wirtschaft, Kriegshefte des Archivs für Socialwissenschaft und Socialpolitik, Hefte, 1—7. Graf von Schwerin-Löwitz, Vorratsfrage in unserer Ernährungspolitik, Berlin, 1918, (Handbuch d. Politik). F. Fischl, Das Getreidemonopol in Oesterreich, Prag, Kommissionsverlag A. Haase, 1915. Systematische Uebersicht der wirtschaftlichen Gesetzgebung Oesterreichs seit Kriegsbeginn, Verlag der niederösterreichischen Handels und Gewerbekammer, 1915. United States Food Administration, Policy and plan of operation; wheat, flour and bread, 1917. Arthur Berriedale Keith, War Government of the British Dominions, Published on behalf of The Carnegie Endowment. Thomas Middleton, Food Production in war Carnegie Endowment, 1923. J. Salter, Allied shipping control, Carnegie Endowment, 1920. Pierre Pinot, Le contrôle du ravitaillement de la population civile, Publication Carnégie. M. H. Lloyd, Experiments in State control, Carnegie Endowment, 1924. Regulament intocmit de comisiunea centrala pentru import (Publicat' in Monitorul Oficial, № 235, din 21 Januarie, 1916), Ministerul industriei si comertului, Bucuresti, 1916. Grosvenor B. Clarkson, Industrial Ameri a in the World War, Boston and N. Y, 1923. Журналы: «Economist», «Statist», «Mitteilungen des Kriegsernährungsamt», Jahrbücher für Nationalökonomie (Conrad's) и др. за 1915—18 гг.

ГЛАВА ШЕСТАЯ

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОТРЕБЛЕНИЯ

Область потребления в мирное время никогда не была предметом регулирования. Она считалась в капиталистических странах областью исключительно частного интереса и к тому же сферой чисто стихийных процессов, достаточно регулируемых ценой. Мировое потребление до войны росло почти во всех странах, особенно в странах быстрого индустриального развития. Подъем, которым характеризовалось мировое хозяйство в последние предвоенные годы [1], связан был с ростом потребления.

Война произвела огромные сдвиги в условиях массового потребления. Изменились соотношения между отдельными категориями потребностей; начался процесс перераспределения народного дохода между городским и сельским населением в пользу последнего, в связи с чем нормы потребления города и деревни стали уравниваться; появился крупный, концентрированный, расточительный потребитель в лице армии, а также стала расти коллективизация потребления в виде общественных организаций, массовых институтов питания, кооперативов и т. п. В эту гущу новых процессов государство вынуждено было вмешаться своими нормирующими мероприятиями. Твердых цен, такс, монопольной организации заготовок и распределения было недостаточно для того, чтобы обеспечить нормальное потребление каждому отдельному гражданину, а главное—государство не могло иметь гарантий того, что его мероприятия не обходятся путем накопления запасов, расширения потребления при помощи тайной торговли, мешочничества и др. явлений, повторявшихся во всех странах. Целью регулирования потребления было ограничение его, сохра-

---

[1] Цифры роста потребления подсчитаны многими авторами. Напр., см. Slavko Sêcerov, Economic Phenomena before and after war, London, 1919, глава VIII — Growth of consumption. Karl Apelt, Die Konsumption der wichtigsten Kulturländer im XIX Jh. 1899 и др.

нение заготовленных запасов и недопущение их расточения. Но при всей казавшейся простоте этих мер они оказались самыми трудными, так как соприкасались с своекорыстием каждого отдельного потребителя, для которого, при самом большом патриотизме, собственное благополучие было превыше всего. Порционирование потребления воспринималось как вмешательство государства в личную жизнь, с чем по непривычности можно было примириться лишь как с временной мерой. Однако мы знаем, что временность эта была довольно затяжной[1].

Идея порционирования, естественно, ранее всего возникла в осажденных Германии и Австрии.

Еще в начале 1915 г. карточки на отдельные продукты—на масло, жиры, сахар—распространены были в некоторых городах и районах. Первые опыты карточной системы, напр. в Бранденбурге по отношению к маслу, несколько сдержали накопление запасов, которое началось среди панически настроенного населения.

В начале 1915 г. в Германии медленно стала вырабатываться практика местной карточной системы, сопровождавшейся огромным разнообразием ее типов и сортов. Некоторые продукты, как, например, хлеб, мясо, сахар, сразу подверглись однообразному имперскому карточному распределению; платье также вследствие недостаточного запаса тканей стало выдаваться по ограничительным разрешениям типа карточек. Большое количество продуктов, нормированных, как известно, очень подробно в блокированной Германии, находилось под режимом карточного распределения, создаваемого на местах в условиях тяжелого голодного самоограничения.

Основные типы германских карточек, ставших классическим образцом карточной системы, можно свести к следующим формам:

1) «Распределительная» карточка (Verteilungskarte). Она давала право на получение определенного в ней количества продуктов, например 200 грамм хлеба, и применялась к тем продуктам, которые производятся раз в году (хлеб, картофель, овощи) и поддаются централизованному учету и распределению. В примене-

---

[1] Даже в Германии, где, казалось, сила государственного принуждения не оставляла сомнения в совершенстве продовольственной нормировки, нелегальные приемы были в полном ходу. Так, главнокомандующий провинцией Бранденбург (осенью 1917 г.) объявлял строгую кару за участившиеся кражи на полях и принявшие массовый характер поездки жителей в деревни и провинции за хлебом, мясом, маслом и яйцами. Этими же приказами полицейским чинам и жандармам вменялось в обязанность производить частые осмотры вагонов и багажа пассажиров.

нии к ним карточная система вылилась поэтому в наиболее точную форму «распределительной» карточки.

2) «Ограничительная» карточка (Beschränkungskarte). Количество продукта, обозначенное в ней, было ограничено определенным максимумом, но государство не гарантировало ее обладателю указанного и даже меньшего количества продукта. Сюда относились такие продукты, как масло, мясо, молоко, которые производятся втечение всего года в довольно неустойчивых количествах, не поддаются централизованному точному учету и часто остаются в области свободного торгового оборота. Обозначенный в карточке максимум имел лишь целью ограничить накопление запасов и не давал никакой гарантии фактического получения продуктов. Постановления, вводившие эти ограничительные карточки, содержали всегда оговорку: «пока имеются запасы» или «карточка не дает права на требование действительной выдачи продуктов». (Die Karte gewährt keinen Anspruch auf Verabfolgung der Ware).

3) «Переменная» карточка (Veränderliche Karte) не предусматривала заранее максимальной нормы и давала право на меняющиеся нормы, которые колебались в зависимости от изменения запасов и подвоза. О количестве назначенного каждый раз к выдаче продукта указывалось особым объявлением. Чаще всего эта карточка применялась в распределении мяса.

4) «Преимущественная» карточка (Vorzugskarte) устанавливала право на получение определенного количества продукта только для некоторых категорий населения, например для детей до известного возраста и для больных на получение молока, причем оставшиеся запасы лишь после удовлетворения привилегированных поступали в распоряжение остального населения.

5) Наконец, истощение запасов могло принять такие размеры, что для удовлетворения даже привилегированных групп требовалось полное запрещение выдачи продукта остальному населению. Тогда обладатели этого исключительного права получали так называемую «Bezugskarte», т. е. «закупочную карточку исключительного пользования». Так, например, нормировалось потребление керосина кустарями и некоторыми категориями сельских хозяев. Недостаток бензина уже в 1915 г. заставил имперскую власть ограничить пользование автомобилями и моторными лодками, запретив их, как предметы роскоши и спорта. Но особенно остро ощущался недостаток в керосине, и потому уже в 1915 г. при-

шлось прибегнуть к крайнему ограничению его потребления гражданским населением [1].

Несмотря на все нелегальные приемы городских жителей Германии в снабжении себя предметами продовольствия, несмотря на поездки за продуктами в деревню (Hamstern), на развитие всякого рода суррогатов питания и умелое пользование продуктами в смысле максимального использования их калорийности, резкое падение потребления городского населения в Германии было несомненным фактом.

С целью экономного потребления хлеба в Германии проводились самые жесткие нормы пищевого режима.

Одновременно с изданием декрета 28 октября 1914 г. было воспрещено скармливание зерна скоту и предприняты первые шаги против неэкономного потребления зерна. Меры эти заключались в предписании более строгого помола: помол ржи должен был достигать отныне не менее 72%, помол пшеницы не менее 75%.

К этому же времени относился и целый ряд постановлений, ограничивавших потребление хлеба и сводивших постепенно его потребление к физиологическому минимуму. Пшеничный хлеб допускался исключительно с ржаной примесью (не менее 10%), ржаной хлеб—только с картофельной мукой (20%). Вводился особый военный хлеб (Kriegsbrot) с еще большим содержанием картофеля (до 40%).

Проф. Скальвейт шутливо замечает, что название «K»-Brot говорило потребителю не то о войне (Krieg), не то о картофеле (Kartoffel).

Способность немцев к самоограничению, их «картофельная» выдержка оценивалась Ллойд-Джорджем весьма серьезно. Он часто говорил о «potatobread-spirit» (картофельный дух).

Достаточно известно широкое распространение пищевых суррогатов в Германии. К концу войны насчитывалось до 11 тыс. названий этих продуктов. Одних только препаратов для супов было до 1 000, кофе 511 видов, колбас 837 и т. д. С 7 марта 1918 г. организована была правительственная регистрация с отбором и проверкой качества продукта.

---

[1] Распределение всех запасов, как ввозимых из-за границы, так и произведенных внутри страны, было возложено на особый Центральный орган по распределению керосина (Zentralstelle für Petroleumverteilung), в состав которого вошли все крупные импортные фирмы Германии. В первую очередь удовлетворялись требования властей и военнопромышленных предприятий, и лишь оставшиеся запасы поступали в распоряжение гражданского населения.

5 января 1915 г. была уничтожена ночная работа в хлебопекарнях, обязательный помол повышен был до 82% для ржи и до 80% для пшеницы. Минимальное обязательное содержание картофельной примеси было увеличено до 30%. Нередко пекари при изготовлении хлеба пользовались в качестве суррогатов не только допущенной законом картофельной мукой, но и просто вареным картофелем, мякиной, соломенной мукой и всякими другими веществами, крайне понижавшими качество хлеба. Жалобы на плохое качество «военного» хлеба заставили Союзный совет 28 июня 1915 г. издать постановление о повышении процента пшеничной муки при изготовлении хлеба.

Втечение зимы 1915/16 г. картофельный вопрос вызывал много тревог и волнений в Германии. Недостаток запасов к марту стал настолько ощутителен, что, несмотря на целый ряд технических неудобств, связанных с реквизицией этого продукта, имперская власть была вынуждена прибегнуть к этой мере, поручив функцию распределения Имперскому бюро по снабжению картофелем (Reichskartoffelstelle). Максимальная норма потребления была определена в 11 ф. картофеля на человека в 10 дней. Вслед за этим целый ряд городов ввел у себя распределение картофеля по карточной системе, причем высшая норма определялась в 1 фунт в день на человека.

Ограничено было и употребление картофеля на корм скоту. Откорм свиней был сведен к 2 фунтам картофеля в день, откорм же картофелем животных, которые до тех пор питались другими продуктами, был совершенно запрещен. В июне 1916 г. постановление Военно-продовольственного ведомства понизило картофельный паек сельского населения до 1 фунта, употребление же картофеля на корм скоту было совершенно запрещено.

Карточная система оформила низкие нормы питания и придала им довольно точное статистическое выражение. Сельское же население Германии, несмотря на все преимущества своего положения, в лучшем случае осталось на том же уровне питания. Так, душевые нормы главнейших пищевых продуктов, отпускавшихся в Берлине в 1916 году, были: мяса—200—250 грамм в неделю, картофеля—2 400—3 6000 грамм в неделю, сахара—1 *кг*, масла—90 грамм в неделю, яиц—1-2 в неделю, маргарина—30 грамм в неделю (при выдаче 30 грамм в неделю маргарина норма масла понижалась с 90 до 60 грамм).

Потребление мяса ограничивалось также при помощи мясо- и жиропустных дней, введенных в Германии 28 октября 1915 г.

По вторникам и пятницам запрещалась продажа мяса и изготовление и отпуск мясных блюд в гостиницах, ресторанах и общественных столовых; кроме того, по понедельникам и четвергам запрещался в них отпуск мясных блюд, изготовленных на масле и сале. 31 мая 1916 г. в ресторанах запрещено было подавать более одного мясного блюда и вообще размеры меню ограничивались. Но уже 20 августа 1916 г. Государственное управление мясными продуктами (Reichsfleischstelle) приступило к дальнейшему резкому ограничению потребления мяса и его продуктов, введя обязательную и единообразную для всей Германии мясную карточку (Reichsfleischkarte), которая нормировала потребление мяса во всех местах, где бы обладатель карточки ни находился: в месте своего жительства, или в пути, дома или в ресторане.

Одним из способов использования пищевых продуктов, которыми располагала Германия, являлся отпуск пищи из **общественных столовых**. В одном Берлине в начале 1918 г. раздавалось ежедневно до 180 тыс. порций, а по всей Германии около 6,5 млн. литр. приготовленной пищи.

Этот способ распределения пищевых продуктов поддерживался всеми партиями. Общественное мнение уделяло ему усиленное внимание. Депутат рейхстага Зюдекум в «Berliner Tageblatt» сравнивал блокированную Германию с «осажденной крепостью». Командир осажденной крепости должен прежде всего установить три вещи—численность населения, количество пищевых продуктов и способы наиболее целесообразного распределения и потребления этих продуктов. То же предлагалось и для Германии.

Одним из главных аргументов в пользу общественных кухонь было удешевление пищи и качество, лучшее, чем то, которое могло быть дано за те же деньги в отдельном хозяйстве. Общественные столовые получили поэтому название экономических кухонь (Sparküchen).

Одним из дальнейших крупных преимуществ общественных кухонь являлось упрощение и урегулирование распределения продовольственных продуктов. Организацией общественных кухонь заведывали коммуны; приобретение продуктов коммунами устраняло некоторые звенья посредничества; оно производилось непосредственно от производителей. Коммуны могли приобретать продукты, которыми не могли пользоваться частные хозяйства. Далее, при значительном распространении общественных кухонь, с рынков отхлынула масса мелких потребителей, которые часто вызывали значительные колебания спроса.

Как на дальнейшее преимущество общественных кухонь, указывали на экономию сил и непродуктивно затрачиваемого времени на очереди, ожидания и стояния перед лавками; освобождалось от домашнего приготовления пищи громадное количество женщин, труд которых находил применение в промышленности.

В различных городах формы организации общественных кухонь были различны. Можно установить три характерных типа.

Общественные кухни со столовыми для еды на месте; они обычно приспособлены были не только для одиноких посетителей, но и для семей. Но они представляли для некоторых лиц неудобства и пугали многих призраком разрушения семейного очага.

Второй тип—это кухни с помещениями, в которых можно было получить готовую пищу на дом. Приготовление пищи концентрировалось в нескольких крупных предприятиях, для выдачи же ее устраивались многочисленные распределительные пункты (Ausgabestelle). Иногда первый и второй тип комбинировались вместе—пища могла быть по желанию унесена на дом или съедена в столовой.

Наконец, третий тип—это передвижные столовые (Gulasch-Kanonen),—как их называли. Они состояли из котла и печки на тележке, останавливались на улицах и площадях или подвозили пищу к домам. Против них делалось много возражений: указывалось на антигигиеничность выдачи пищи на улице, на унизительность стояния на улице в ожидании выдачи пищи. К тому же этот способ распределения пищи обходился дороже, чем выдача ее в помещении.

Наибольшее распространение получил в Германии второй вид столовых. В конце 1916 г. в недрах Kriegsernährungsamt'а (возникшего в мае 1916 г.) разрабатывался вопрос о том, чтобы сделать питание в общественных столовых доступным каждому гражданину. Но этот проект был отвергнут, так как для более состоятельных слоев населения это было бы лишь добавкой к их домашнему питанию и увеличило бы общие размеры потребления и создало бы очевидное неравенство. Кроме того идея прокормления целой нации средствами государства признавалась вообще неосуществимой.

В Австрии были некоторые технические особенности в практике карточной системы, варьировавшие по районам, в зависимости от состояния запасов и условий отдельных городов Австрии и Венгрии, но ничего принципиально нового Австрия не создала в этом отношении.

Во Франции были введены карточки на сахар, как завершение системы государственного импорта, согласованной с английской сахарной политикой.

С 1916 г. до конца войны по декрету 2 марта 1916 г. ввоз во Францию всех видов сахара стал предметом государственной монополии. Этому декрету предшествовало англо-французское соглашение, согласно которому на Британскую королевскую сахарную комиссию была возложена закупка за границей сахара не только для Англии, но и для Франции. С августа 1916 г. правительство объявило себя монопольным покупателем сахарной продукции также и внутри Франции. Правительство заключило соглашение с рафинадными заводами, которые обязались вырабатывать доставляемый им сахар любого происхождения по определенной цене. Располагая, таким образом, сахарными ресурсами, правительство декретом 20 октября 1916 года создало в каждом департаменте, под председательством префекта, Распорядительный комитет по снабжению сахаром населения и промышленности. Но так как оптовое распределение оказалось недостаточным, то рядом циркуляров втечение 1916 г. было проведено точное контингентирование распределяемого сахара и установлены нормы потребления при помощи сахарных карточек.

Точно так же во Франции назрела потребность ограничить потребление мяса. В первые два года войны обилие скота внутри Франции и ввоз мороженого мяса давали возможность не заботиться о снабжении им населения, но к концу 1916 г. уменьшение количества скота и подводная война привели к мясному кризису, что и вызвало необходимость ограничить потребление мяса гражданским населением[1]. Министерство продовольствия установило только 14 апреля 1917 г. мясопустные дни. Сначала их было два, а затем с апреля 1918 г. три в неделю. Это создало необходимость установления надзора за бойнями, введения регламентации мясного питания больных, детей и др. привилегированных категорий (по аналогии с германскими Vorzugskarten).

Для Англии в деле регулирования потребления характерным является отсутствие ограничений, несмотря на призывы к экономии и ограничениям. В парламенте со стороны оппозиционных групп выдвигалось требование вмешательства в хозяйственную жизнь и в частности—введения карточной системы. Мы приводили

[1] Ввоз мороженого мяса с самого начала войны и до ее окончания составлял во Франции предмет государственной монополии. В 1917 г. был создан междусоюзнический орган по закупке мяса и питательных жиров.

уже в связи с вопросами о твердых ценах ответы представителей кабинета Асквита о видах английского правительства на дальнейшее регулирование. По поводу карточной системы Асквит указывал на то, что «добровольное ограничение патриотически настроенных граждан делает при настоящих условиях (конец 1916 года) введение карточной системы совершенно излишним. Точно так же министр торговли Рэнсимэн, в духе своих воззрений, высказывался отрицательно о карточной системе, считая, что Англии не следует ставить себя в положение блокированного народа». «Мы должны избегать какого бы то ни было порционирования нашего народа продовольствием. У нас есть два опыта ограничения потребления—мы ограничили потребление керосина и получили 200 000 писем протеста, мы ограничили потребление сахара и получили тысячи и тысячи писем от беднейшего населения».

Английское правительство упорно держалось системы добровольного приглашения населения к сокращению потребностей. Вводились мясопустные дни путем агитационных средств, причем указывалось, что это не новшество, что мясопустные дни вводились еще при императрице Елизавете в 1576 и 1593 гг. и что они соблюдались еще тогда. Приэтом всегда добавлялась угроза, что если воздержание не будет соблюдаться, то будут введены принудительные меры. Сокращение потребления в общем проводилось довольно успешно, но тем не менее продовольственный контролер лорд Девонпорт в своем первом выступлении в парламенте 14 декабря 1916 г., уже после падения кабинета Асквита, высказался за принудительные меры, правда, лишь в порядке угрозы, в случае неудачи добровольной системы.

В Англии так и не прибегли к широкому применению карточек в целях ограничения потребления. Только в середине 1917 г. была введена карточка на сахар, единственный продукт, распределение которого регулировалось карточной системой (с выдачей ¾ фунта, а затем и ½ фунта в неделю).

Когда в Англии в 1917 г. положение с углем стало критическим, то правительство начало кампанию в пользу экономии угля во всех областях общественной и частной жизни. Кампания эта делится на два периода: агитационный, когда преобладали моральные способы воздействия на потребительские массы, и принудительный, когда был установлен фактический государственный контроль.

Агитация предлагала экономию в пользовании электричеством

и газом, ограничение времени трамвайного движения утренними и вечерними часами, экономию в потреблении воды, соединение кабелями электростанций, с тем чтобы одна, более экономичная, временно обслуживала сети других, менее экономичных. Последняя мера получила широкое применение уже осенью 1917 г.

10 августа 1917 г. правительственным декретом была установлена обязательная **норма потребления** угля в домашнем обиходе (Household Coal Distsibution Order). Декрет предусматривал три меры: 1) установление минимальных запасов угля на зиму в частном обиходе; 2) первоочередность («приоритет») в случае кризиса при распределении угля тех потребителей, которые берут не более 2 центнеров угля в неделю; 3) ограничение потребления угля в хозяйствах, где это топливо потребляется сверх обязательной нормы.

Рационы устанавливались в зависимости от числа комнат в помещении. При особых условиях разрешалась надбавка (дети, больные, усиленная работа и т. д.). В провинции распределение угля было в руках 174 местных комитетов, но здесь практиковалось до июля 1918 г. лишь «моральное воздействие», и обязательных рационов не вводилось. Общий контроль над распределением угля в домашнем обиходе был в руках секции по установлению рационов Ф. Пика, подведомственного угольному контролеру.

В **России** массовое потребление во время войны испытало сильнейшие сдвиги. В то время как в других странах потребление сжималось и регулировалось, у нас втечение первых полутора лет войны потребление стихийно росло и не подвергалось нормировке. Прежде всего отмена продажи спиртных напитков, освободившая населению около 1,5 млрд. рублей для покупки предметов домашнего хозяйства, питания и одежды, создала повышенный спрос на предметы широкого потребления. Выросло потребление чая, сахара, сластей, белой муки, обуви и т. п.[1]. За-

[1] По данным сельских торговцев Казанской губернии, «крестьяне прежде покупали крупчатку лишь перед большими праздниками, да и то низких (не выше 3) сортов и в незначительном количестве». В 1914—15 г. «крупчатки всех сортов прошло через казанский рынок — 98,4 тыс. тонн против 61,5 тыс. тонн за тот же период в прошлом году». О том же сообщали уполномоченные по продовольствию из Оренбургской, Самарской, Саратовской и др. губерний. Земские анкеты отмечали резкий рост потребления тканей и обуви. «Одежду,—говорилось в полтавской анкете,— стали носить лучшую и крепкую... Прежний горький пьяница, оборвыш, одет как с

тем, в результате создания огромной армии к рынку предъявлен был концентрированный спрос на продукты, которые потреблялись тем же солдатом-крестьянином дома в меньшем количестве, а это форсировало заготовки хлеба, мяса, жиров, сахара, масла [1]. Наконец, все процессы перераспределения народного дохода между городом и деревней, которое сначала под влиянием военных заказов складывалось в пользу города, а затем явно склонилось к выгоде деревни, привели и у нас к понижению общего уровня потребления городского населения, особенно к концу войны.

В России в начале войны и думать не хотели о карточной системе. Мысль о том, что Россия, как страна, вывозящая сельскохозяйственные продукты, обладает за прекращением экспорта «неистощимыми запасами» для собственного потребления, гипнотизировала не только население, но и государственных деятелей. Министр земледелия Наумов, при котором впервые возникли разговоры о карточках, относился с большой опаской к этой «немецкой выдумке», так же, как и другие участники продовольственных организаций. Отрицательное отношение к этой системе нашло себе формулировку в Комиссии по борьбе с дороговизной и Особом совещании по продовольствию. Когда в заседании Комиссии 28 октября 1915 г. был поставлен на обсуждение вопрос о нормировке потребления в Петрограде, то члены Комиссии в своих возражениях указывали, что это годится лишь для государств, которые обладают ограниченными запасами продуктов. Между тем «в России продовольственные продукты имеются в изобилии». Комиссия опасалась также технических трудностей, так как раздача карточек в Петрограде 500 000 семейств представлялась тогда грандиозной и неодолимой задачей. Правитель-

---

иголочки (полтавская анкета, стр. 49). Молодежь налегла на галоши, на всех теперь можно видеть галоши поверх сапог». «Не стало видно худых сапог и рваной одежды» (московская анкета). По сообщению пермского корреспондента «Торгово-промышленной газеты» «покупательная способность повысилась в первый год войны, и... все эти деньги почти всецело идут на обновление одежды... В базарные дни в селах мануфактурные лавки битком набиты народом, выручаются небывало большие суммы... хорошо торгуют и другими товарами, обувь кожаная и валяная, шорные товары, готовая одежда» («Торгово-промышл. газета», 1914 г., № 139).

[1] Небольшое изменение индивидуальной нормы потребления в армии изменяло на миллионы цифры снабжения. Например, мясопустные дни, которые не имели успеха в России в применении к гражданскому населению, в армии действительно давали экономию 1,6 кг. в неделю на человека, т. е. по 6—6,5 кг. в месяц, около 65,6 кг. в год. Помножая эту цифру на среднюю величину нашей армии, получим примерную экономию в 934 тыс. тонн. Это составляет около 75% прежняго общего потребления мяса страной.

ственная власть боялась карточек, так как с введением нормировки потребления создавались опасные для правительства правоотношения—потребитель получал право требовать снабжения его количеством продуктов, обозначенных в карточке[1].

Постепенно карточная система стала проводиться городскими самоуправлениями на продукты, особенно остро недостававшие в местах, удаленных от источников снабжения: прежде всего на сахар и на керосин. Появлялись кое-где карточки и на мясо, имевшие столь же малый успех, сколь и мясопустные дни, декретированные приказами Особого совещания по продовольствию.

Типы карточек были аналогичны германским.

Так, на сахар вводились карточки как «распределительные», так и «переменные». Большинством самоуправлений применялась система карточного распределения без обязательства по доставке определенного пайка, так как сахар поступал по нарядам с большими задержками. На местах не могли ручаться перед населением за выдачу определенного по карточке количества сахара. В разных губерниях нормы выдачи то понижались (Область Войска Донского), то повышались (Ставропольская губ.), и везде обывателя предупреждали, что он может требовать только тогда, когда сахар получен самими распределителями. В одних губерниях частные торговцы устранены были от продажи сахара, в других—к ней привлекались; в одних устанавливалась норма выдачи, хотя бы и непостоянная, в других ее вовсе не было.

В целом ряде губерний и городов (Московская, гор. Псков, гор. Минск, Вятская губ., Архангельская губ. и др.) были введены и «ограничительные» карточки. Уполномоченные в этих местах стремились придерживаться постоянства нормы и гарантировали населению, что в пределах этой нормы оно будет обеспечено сахаром.

Гораздо хуже проводилось ограничение мясного потребления. Мясопустные дни не имели значения для $3/4$ населения, т. е. для сельского населения, живущего в полунатуральном быту, которое оставалось вне этих ограничений. Городское же населе-

---

[1] В официальном обзоре карточной системы, изданном управлением делами Особого совещания по продовольствию (Петроград, 1916 г.), прямо писалось, что «карточки опасны для правительства» (стр. 4). «С введением нормировки потребления, последствием которой является снабжение население продовольственными карточками, фактические отношения между потребителями и торговцами заменяются уже правовыми притязаниями и обязанностями».

ние России ответило на эту меру более крупными закупками в мясные дни, закупками в пригородных деревнях, а также усилением нелегального спроса на мясо, который достиг огромных размеров. Население стало покупать мясо тушами, солить и есть его каждый день. Цены на мясо на нелегальном рынке возросли; также цены на птицу и дичь поднялись в 2-3 раза.

Разнообразие норм потребления в зависимости от того, о каком районе идет речь—производящем или потребляющем, делало невозможным соблюдение какого бы то ни было единства в регулировании потребления. Так, в Москве, потреблялось, напр., 46 *кг* на душу в год, а в Оренбурге 123 *кг* на душу. Гораздо легче было уменьшить рационы для армии, где норма потребления мяса постепенно уменьшилась с 0,4 *кг* до 0,3 *кг* в середине 1916 г. и до 0,2 *кг* в конце 1916 года.

В виде общегосударственной меры карточная система появилась лишь с введением хлебной монополии 25 марта 1917 г., в которой было подробно регулировано потребление крупных городов.

Дальнейшее развитие карточной системы было связано не только с идеей охраны запасов от быстрого нерационального потребления, но и с общими принципами абсолютного и полного регулирования хозяйственной жизни в период военного коммунизма. Коммунизм, имеющий своим идеалом построение хозяйства на основе безденежной системы, естественно, должен был не только воспринять карточное порционирование, но и продолжать его, в стремлении довести его до полной натурализации вознаграждения за труд.

ЛИТЕРАТУРА

Карточная система (Материалы), Управление делами Ос. совещ. по продовольствию, П., 1916. **Курт Урбанек**, Продовольственный вопрос в городах, Продов. отд. Московск. сов. раб. и кр. депут., М., 1918; **Известия по продовольственному делу**, № 1 (32), май, № 3 (34), сентябрь — октябрь, 1917 г., Министерство продовольствия. Проф. **С. Первушин**, Хозяйственная конъюнктура, изд. «Экон. жизнь», М., 1925.

Slavko Secerov, Economic phenomena before and after war — a statistical theory of modern wars, London, George Routledge and Sons, 1919. **Rabbethge** Kartoffelversorgung, Schweinehaltung, Fettversorgung, mit Nachtrag, 1916 (Handbuch d. Politik). **Wilhelm Lautenbach**, Die Kartoffeltrocknungim Kriege (Beiträge zur Kriegswirtschaft, Heft 54/55), Berlin, 1919. **Hans Krüger**, Die Massenspeisungen (Beiträge zur Kriegswirtschaft, Heft 14), Berlin, 1917. **Hermann Manz**, Die Ersatzlebensmittel in der Friedens-und Kriegsgesetzgebung (Beiträge zur Kriegswirtschaft, Heft 56/58), Berlin, 1919. Prof. **Skalweit**, Die deutsche Kriegsernährungswirtschaft, Veröffentlichungen der Carnegie-Stiftung, 1927.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ

РЕГУЛИРОВАНИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

В сельском хозяйстве всех воюющих стран резко обнаружилось сокращение посевных площадей и уменьшение самой продукции.

Не только Германия и Франция, сильно пострадавшие от войны, но и Англия испытала на себе эти разрушительные процессы, связанные с убылью рабочей силы, недостатком удобрений, рабочего скота, а также с системой принудительных мероприятий— реквизиций, твердых цен, монопольных заготовок и всего того, на что сельское хозяйство капиталистических стран реагировало чувствительнее, чем промышленность.

Посевная площадь и сборы 4-х основных зерновых хлебов составляли по сравнению с 1913 годом = 100.

Годы	Германия		Франция		Англия	
	Посевн. площадь	Сбор	Посевн. площадь	Сбор	Посевн. площадь	Сбор
1913	100	100	100	100	100	100
1914	98,5	87,9	93,1	88,1	99,6	104,4
1915	101,4	71,3	82,6	66,4	104,1	105,2
1916	89,2	72,7	79,3	70,4	102,2	98,5
1917	84,2	49,5	70,4	49,3	112,8	114,7
1918	83,6	58,1	69,2	60,2	133,5	140,7

Перед внутренним производством воевавших государств встали с сокращением тоннажа и уменьшением подвоза заокеанского хлеба большие задачи. Во Франции к тому же 960 тысяч гектаров было занято немцами, и более 800 тысяч гектаров приходилось

на покинутые земли. Необработанные участки земель принадлежали либо женщинам, не имевшим возможности обрабатывать их за недостатком рабочих рук, либо владельцам, потерявшим интерес к обработке из-за твердых цен, общей разрухи и целого ряда других причин.

Урожай 1914 г. был собран в Англии благополучно, несмотря на некоторый недостаток в рабочей силе. Но участь урожая 1915 г. сразу стала внушать опасения, так как недостаток в рабочей силе обострился. Ввиду этого Министерством земледелия (Board of Agriculture) был создан Совещательный комитет (Consultative Committee) из сельскохозяйственных экспертов, созванных из всех частей Англии и хорошо знакомых с местными нуждами. Министерство стало проводить посевную кампанию, обращаясь к фермерам с инструкциями, в которых предлагалось по возможности увеличить площадь пшеничных посевов, а там, где пшеница не растет, заменить ее озимыми ячменем и овсом, а также рожью. Собственникам и арендаторам предлагалось вступать в соглашения относительно обращения под пашню участков, до сих пор не освоенных. Рекомендовалось избегать убоя слишком молодого скота, соблюдать экономию в пище и т. д. Это был период обращений и воззваний[1].

Основным препятствием к расширению сельскохозяйственной продукции был недостаток рабочих рук. Уже к весне 1915 г. выяснилось, что в армию ушло 15,6% сельскохозяйственных рабочих Англии и Уэльса (процент призванных в войска колебался по округам от 8% до 18%). Попытки побудить фермеров пользоваться биржами труда не удавались, так как фермеры требовали опытных рабочих, которые легко находили работу и без помощи бирж.

Летом 1915 г. недостаток в рабочей силе стал ощущаться острее, заметно усилилось применение женского труда, а солдатам тылового ополчения стали даваться специальные отпуска на периоды до 2-х недель для уборки сена, что несколько смягчало кризис.

После образования первого коалиционного правительства в мае 1915 г. вопрос о снабжении продовольствием стал предметом особого внимания. 17 июня 1915 г. под председательством лорда Мильнера создан был комитет (известный под именем Комитета

[1] Осенью того же 1914 г. был, однако, издан «Slaughter and Animals Act», дававший Департаменту земледелия право регулировать убой в интересах правильного снабжения рынка мясом и молоком.

Мильнера) с целью выяснения, какие шаги могут быть предприняты для поддержания и увеличения производства продовольственных продуктов; 28 июня был создан такой же комитет для Ирландии, 23 июня—для Шотландии.

В отчетном докладе Комитета Мильнера (в июле 1915 г.) проводилась мысль о необходимости усилить в 1916 г. сельскохозяйственную продукцию путем обработки заброшенных с 70-х годов земель. Предлагалось, чтобы правительство гарантировало фермерам минимальную цену в 45 шиллингов за квартер на 4-летний срок, т. е., чтобы фермерам уплачивалась разница между 45 шиллингами и рыночной средней ценой пшеницы. Комитет также склонялся к мысли назначить разумную максимальную цену не свыше 55 шиллингов за квартер, но затем отказался рекомендовать эту меру.

Проведение программы рекомендовалось поручить особой организации, подчиненной министру земледелия, состоящей в контакте с советами графств (County council). Эти местные советы должны были выделить небольшие Комитеты экспертов для проведения плана в отдельных сельских округах.

26 августа 1915 г. на съезде сельских хозяев, созванном Министерством земледелия, лорд Сельборн объявил о решении правительства не следовать совету Комитета Мильнера о минимальных гарантированных ценах [1]. Это объяснялось происшедшим к тому времени улучшением в снабжении Англии заокеанским хлебом. К осени этого года несколько ослабела германская подводная война против нейтральных судов и увеличились сборы хлебов в Соединенных Штатах и Канаде.

На том же съезде лорд Сельборн сообщил о предстоящем образовании Военных сельскохозяйственных комитетов (War Agricultural committees). Эти комитеты состояли из собственников, фермеров и сельскохозяйственных рабочих. Они учреждались в каждом сельском округе, а также в городских округах, где было достаточное количество сельскохозяйственной площади.

Задачи Военных сельскохозяйственных комитетов состояли: 1) в организации снабжения сельского хозяйства рабочей силой, 2) в изучении условий и способов поддержания и увеличения в своем графстве сельскохозяйственной продукции, 3) в определении потребности в удобрениях, кормах, машинах и орудиях и в

---

[1] Правительство воспользовалось этим предложением значительно позже — в апреле 1917 г.; см. главу четвертую.

содействии кооперированию фермеров для приобретения нужного инвентаря и материалов.

Почти в то же время (в сентябре 1915 г.) лорд Сельборн выпустил воззвание к фермерам, призывая их усилить производство и содействовать обороноспособности страны. Но фермеры не верили, что положение достаточно серьезно; если б это было так, то, по их мнению, были бы приняты предложения Комитета Мильнера.

Во втором своем отчете Комитет Мильнера высказался за необходимость освобождения от воинской повинности всех обученных сельскохозяйственных рабочих, о замещении призванных земледельцев другими лицами, с привлечением их в сельское хозяйство, а также о желательности привлечения к сельскохозяйственным работам возможно большего числа женщин.

Комитет предложил также обязать лэндлордов к обработке неиспользованных земель и пастбищ, и рекомендовал более широкое применение ряда общепризнанных мер в целях повышения сельскохозяйственной культуры. Эти меры были одобрены Министерством земледелия, которое и приступило к их осуществлению.

По соглашению с Военным министерством от воинской повинности были освобождены все лица, исполнявшие сельскохозяйственные работы, требующие некоторой подготовки. Кроме того, по ходатайству Министерства земледелия стали отпускать на срочные земледельческие работы целые отряды солдат. Была введена система замещения сельскохозяйственных рабочих, призванных в армию, другими лицами. И, наконец, была организована женская армия труда, уже в январе 1916 г. доведенная до 100 000 человек и хорошо организованная. Она сыграла настолько значительную роль в сельском хозяйстве, что при голосовании вопроса о женском избирательном праве в парламенте (принятого, как известно, огромным большинством—385 против 55) едва ли не самым убедительным аргументом была огромная работа женщин на фермах.

Все эти мероприятия несколько смягчили остроту рабочего кризиса в сельском хозяйстве.

Весной 1916 г. Военное министерство ограничило целый ряд льгот по призыву сельскохозяйственных рабочих, так как война требовала увеличения армии, но в то же время компенсировала эти ограничения системой отпусков на сельскохозяйственные работы. Фермеры стали охотно прибегать к труду солдат. Летом

1916 г. в сельском хозяйстве стал также применяться труд военнопленных.

Дороговизна и недостаток искусственных удобрений (отчасти вследствие усиленного производства взрывчатых веществ) требовали также организационных мероприятий. В октябре 1915 г. лордом Сельборном создан Комитет для снабжения сельского хозяйства химическими удобрениями. Комитет существовал до декабря 1916 г., когда функции Министерства земледелия в отношении снабжения удобрением были переданы вновь учрежденному Министерству продовольствия (Ministry of Food).

Урожай 1916 г. дал Англии по трем зерновым хлебам всего 98,5% урожая 1913 г. (в 1915 г. он составлял по этим же хлебам 105,2% 1913 г.). Призывы к патриотизму, добрые советы и обещания поддержки в будущем оказались недостаточными, и, когда осенью 1916 г. продовольственное положение Великобритании заметно изменилось к худшему, в связи с неудовлетворительным урожаем в Америке, министром земледелия второго коалиционного кабинета Ллойд-Джорджа был назначен лорд Эрнле (в то время еще м-р Протеро), который начал деятельную подготовку к сельскохозяйственной кампании 1917 г. Лорд Эрнле был до того членом Комитета Мильнера 1915 г. и решил осуществить пожелания этого Комитета, поскольку это было возможно в условиях декабря 1916 г. В своих двух меморандумах 28 и 29 декабря 1916 г. он писал о необходимости подготовить посевную кампанию 1917 г., обратить внимание на организацию Военных сельскохозяйственных комитетов, взять на учет заброшенные участки, содействовать вспашке до тех пор мало пригодных земель, усилить разведение картофеля и расширить свиноводство.

1 января 1917 г. лорд Эрнле учредил при Министерстве земледелия особый Департамент продовольственной продукции (Food Production Department), который взял в свои руки организацию земледелия на принудительных началах, на основе специально полученных им дополнительных полномочий: 10 января 1917 г. были изданы правила (Regulation 2 M.), дававшие Министерству земледелия, по соглашению с продовольственным контролером, право издания приказов о порядке обработки земель. Эти права были переданы на местах Военным сельскохозяйственным комитетам, которым предписано было выделить для этого Исполнительные комитеты (Agricultural Executive Committees), с участием представителей Министерства земледелия. Англия и Уэльс были разделены на 20 округов, во главе каждого из ко-

торых стоял местный комиссар (local commissioner), представлявший Департамент продовольственной продукции в комитете своего округа. Изданные в январе 1917 г. полномочия (Cultivational Lands Orders) предоставляли исполнительным комитетам право наблюдать за обработкой земель, расторгать договоры, ограничивающие производство, вмешиваться в порядок обработки земель, следить за их хорошим удобрением и, если необходимо, устранять хозяев и брать в свое распоряжение плохо обрабатываемые земли, назначая своих уполномоченных.

Комитеты широко пользовались своими правами. Там, где хозяйство велось безнадежно плохо, комитеты брались за обработку земли своими средствами или поручали за свой счет обработку кому-нибудь из соседних фермеров. В некоторых случаях они требовали от хозяев употребления большего количества удобрений, причем давали их по себестоимости и отсрочивали уплату до конца реализации урожая. Комитеты имели право составлять списки плохо ведущих хозяйство фермеров, но вопрос о прекращении аренды разрешался в центре Департаментом продовольственной продукции.

К весне 1917 г. Департамент оказался не в состоянии удовлетворить требования на рабочую силу, машины и семена; будущее рисовалось особенно мрачным в связи с подводной войной и неудачными результатами урожая 1916 г. Тогда кабинет решил реорганизовать его на более широких началах и превратить его в независимый департамент, ответственный перед самим министром земледелия.

Зимой 1917 г. Департамент продовольственной продукции занялся выработкой программы с.-х. кампании 1918 года. Решено было добиться возможного расширения посевной площади.

Для осуществления этого плана на рассмотрение Кабинета была представлена программа, по которой фермеры должны были получить возможность удержать в хозяйстве сельскохозяйственных рабочих из расчета: один рабочий на каждую запряжку лошадей, на каждые 30 молочных коров или на 200 овец на загороженной площади, либо 800 овец на горных пастбищах и т. д. В общем требовалось возвращение 40 тысяч призванных.

Сверх того, сельскому хозяйству должно было быть предоставлено еще 80 тысяч человек из тылового ополчения. Женская сельскохозяйственная армия должна была быть увеличена. Число тракторов, пущенных в ход, должно было составлять 5 000 (кроме имевшихся уже 500), причем они должны были быть снабжены

достаточным количеством горючего. По этой программе предполагалась доставка 60 000 лошадей из тыловых отрядов или других источников, ввоз удобрений, семян и т. д.

Правительство в принципе согласилось с этим планом, но найти столько рабочих рук было нелегким делом. Через два месяца Кабинет решил освободить 50 000 человек из армии для сельскохозяйственных работ, но в то же время в армию было возвращено 18 тысяч квалифицированных рабочих, временно освобожденных для весенних работ. Посевную площадь решено было довести в 1918 г. до 12 млн. акров (в 1916 г. она составляла 7,8 млн. акров, в 1917—8,6 млн. акров), что должно было, в переводе на печеный хлеб, обеспечить населению 3,3 млрд. 4-фунтовых хлебов в год.

Но увеличение посевной площади связано было с трудностями не только в отношении рабочих рук; оно составляло известный финансовый риск для производителей хлеба. Для преодоления этого риска был подготовлен «билль о производстве хлебов» (Corn Production Bill).

Ллойд-Джордж в начале 1917 г. в своей речи по случаю дарования ему звания гражданина города Лондона развил эту новую активную аграрную программу правительства. «Когда в декабре прошлого года,—сказал он,—я принял на себя руководительство Кабинетом, производство пшеницы обнаружило сильное сокращение... Но, не медля ни минуты, мы приступили к работе. Мы реорганизовали Министерство земледелия и Военные сельскохозяйственные комитеты и дали им новые полномочия для контроля над производством... Мы поощряем фермеров не одними лишь воззваниями и митингами,—трудно было бы расшевелить их этим,—а прочными гарантиями в том, что они не останутся в убытке, если вспашут свою целину. Мы гарантируем им минимальную цену, а рабочему—минимальную заработную плату»[1].

Принятый Палатой 25 апреля 1917 г. билль о производстве хлебов (Corn Production Bill) заключал в себе законы: 1) о минимальных (гарантированных) ценах, 2) о минимальной заработной плате, 3) об ограничении права лэндлордов повышать земельную ренту и 4) о предоставлении Министерству земледелия права контроля над сельскохозяйственным производством при помощи

---

[1] Людендорф в своих мемуарах, критикуя систему нормировки цен, писал: «Повидимому, Англия с ее системой обеспечения минимальных цен действовала успешнее (Германии), так как чрезвычайно повышала производительность» (т. I, стр. 181 русского пер. под редакцией А. А. Свечина).

местных сельскохозяйственных комитетов с введением принудительных мер к его увеличению.

При прохождении Corn Production Bill'я обнаружилось резко отрицательное к нему отношение, особенно в Палате лордов.

Билль был принят с компромиссом: 4-я часть его должна была вступить в силу через год; до тех пор должны были действовать полномочия, сообщаемые местным комитетам, па основе прежних правил 10 января 1917 г. Только в Ирландии 4-я часть билля немедленно вступила в силу. Руководители продовольственного дела надеялись, что еще до истечения года минует надобность в принудительных мерах. Но эти надежды не сбылись. В 1918 г. продовольственные затруднения усилились.

В 1919 г. посевная площадь снова сократилась.

В общем стремления Англии к сельскохозяйственной эмансипации, как об этом мечтал Ллойд-Джордж, не удались. Не будь достаточного привоза, охранявшегося военным флотом и осуществлявшегося монопольным тоннажем, Англия не могла бы справиться с продовольственными затруднениями.

В Германии результаты твердых цен и монополии к концу 1916 г. уже показали, что для успешного снабжения страны сельскохозяйственными продуктами необходимо прежде всего позаботиться о максимальном увеличении самого производства. Но при недостатке в рабочих руках, лошадях, искусственных удобрениях, кормах, орудиях производства и перевозочных средствах эта задача была почти неосуществима. В мае 1916 г. было основано Военно-продовольственное ведомство (Kriegsernährungsamt), а 29 декабря 1916 г. продовольственный диктатор Германии Батоцкий в своем программном циркуляре союзным правительствам уже признал, что продовольственный вопрос ставится без достаточной связи с проблемами сельского хозяйства и что система секвестра, реквизиций и твердых цен недостаточно считалась до сих пор с условиями сельскохозяйственного производства. Для установления этой связи Kriegsernährungsamt совместно с Kriegsamt'ом организовали Комитет содействия сельскому хозяйству (Ausschuss zur Förderung der Landwirtschaft).

Из непосредственных мер воздействия на сельскохозяйственное производство в Германии следует отметить: 1) контроль военных властей над сельскохозяйственным производством, 2) договоры о посевах (Anbauverträge), 3) сельскохозяйственные синдикаты.

Военное ведомство снабжения (Kriegsamt), учрежденное в ноябре 1916 г. при Военном министерстве,—орган, выполнявший

задачи по снабжению армии продовольствием и объдинивший все функции по контролю над промышленностью,—стало с 1917 г. учреждать для каждой провинции Военно-хозяйственную организацию (Kriegswirtschaftsamt), во главе с назначенным офицером, а для низших окружных инстанций—Военно-хозяйственные бюро (Kriegswirtschaftsstellen), во главе с ландратами, по преимуществу агрономами-практиками. На обязанности этих органов лежало снабжение сельскохозяйственных предприятий машинами, техническими материалами и лошадьми. Таким образом, они получали возможность самого широкого воздействия на крестьян. Им предоставлены были полномочия по вмешательству в самый распорядок производства, вплоть до устранения хозяина, если дело велось недостаточно рационально, и перемещения рабочих. Эти органы должны были принимать меры к возможно более интенсивной обработке полей.

Система договоров о посевах заключалась в том, что потребляющие общины договаривались с производящими районами о поставке собранного урожая за вычетом необходимой для потребления части его в обмен на удобрение и материалы, необходимые для хозяйства, а также с прибавлением премий за каждый гектар засеянной земли.

В результате этих мероприятий наметилась тенденция к синдицированию сельских хозяев, причем также применялись принудительные меры. Такая принудительная реорганизация сельского хозяйства проводилась не без сопротивления. Практические результаты этих объединений и кооперирования были ничтожны, и сам Батоцкий (продовольственный диктатор) признал, что в этой области его постигла полная неудача.

Регулирование сельскохозяйственного производства в Германии было весьма затруднено и мало успешно. Людендорф в своих мемуарах писал о конце 1916 г.; ...«Отечество вновь должно признать, что, подобно тому как армия является оплотом порядка, так сельское хозяйство есть фундамент нашей экономической и политической жизни. Нам следовало принять это во внимание еще до войны, тогда многое стало бы для нас легче. Наверстать потерянное является теперь одной из самых главных задач государства: вести интенсивное хозяйство есть долг каждого сельского хозяина»...

В области землевладения в Германии в последние десятилетия замечался медленный сдвиг в сторону мелкого и среднего крестьянского хозяйства. В Южной и Западной Германии крупное

землевладение охватывало незначительную часть площади, в Восточной Германии меньшую половину ее, а в среднем по всей Германии около 1/4 сельскохозяйственной площади. Это сыграло решающую роль для военного хозяйства, так как проведение мероприятий принудительного характера и необходимый для этого контроль легче всего осуществимы в условиях крупного производства, на которое и рассчитаны были основные мероприятия. Так, закон о трудовой повинности больше всего принес пользы крупным имениям; крестьянские же хозяйства, в которых занято было около 45% женщин (по переписи 1907 года), сильно пострадали из-за недостатка основного рабочего кадра. В крупных имениях сезонные иностранные рабочие (приезжавшие в количестве около 400 тысяч из Польши и России), замещались военнопленными, главным образом русскими.

Попытки повышения во время войны производительности сельского хозяйства при помощи технических усовершенствований имели лишь частичный успех ввиду непреодолимого недостатка в рабочей силе. Большим достижением было уже то, что Германия не испытала резкого сокращения посевной площади и ухудшения обработки (сокращение было меньше, чем во Франции). Но попытки использования непригодных земель при помощи принудительного труда военнопленных или посредством создания кооперативных организаций совсем не удались.

Блокада и война вызвали необходимость ограничить скармливание продуктов земледелия животным и увеличить разведение растений, содержащих жиры и белок. Однако к этому пришли не сразу.

Сильная иностранная конкуренция в довоенные годы вызвала упадок продукции маслосемян и деградацию этих культур. В первые годы войны правительством не было проведено в этом направлении никаких мероприятий. Они были приняты только на третьем году войны в форме поощрительных цен на маслосемена, что вызвало значительный рост их производства. Все же размеры продукции были далеко не достаточны для восполнения недостатка в жирах.

Большой ошибкой Германии была неудачная борьба со скармливанием хлеба и картофеля свиньям и птице, которое поощрялось в первые два года войны сохранением низкой цены на зерно и картофель и сильным ростом цен на мясо и сало.

Из 26 млн. свиней, имевшихся накануне войны, 73% приходилось на мелкие хозяйства, обрабатывающие до 20 гектаров,

20%—на хозяйства от 20 до 100 гектаров, и 7%—на крупные предприятия. Таким образом, регулировать откорм свиней в массе мелких хозяйств (всего в Германии насчитывалось 5,5 млн. сельских хозяйств) представляло огромные трудности. Между тем, с прекращением привоза заграничных кормов, свиньи составляли серьезную конкуренцию людям в питании. По исчислениям проф. Скальвейта, свинья до убойного возраста съедала в Германии 20 центнеров картофеля и 3 центнера зерновых продуктов. При нормальном потреблении человеком в год 312 фунтов картофеля и 170 фунтов зерна оказывалось, что откорм 10 млн. свиней требовал столько картофеля, сколько в год употребляют 64 млн. человек (т. е. все население Германии), и столько зерна, сколько нужно в год 20 млн. человек. Между тем, по переписи 2 июня 1914 г. в Германии числилось 25,3 млн. свиней.

После распоряжения Союзного совета от 25 января 1915 г., предоставившего общинам право реквизиции свиней у местного населения для создания запасов мяса, последовало массовое истребление свиней, известное под названием Schweinemord [1]. Вместо 25,3 млн. штук на 2 июня 1914 г. оставалось на 15 апреля 1915 г. 16,6 млн. штук. Неудачное регулирование мясных цен и пристрастие к интересам аграриев значительно ослабили народно-хозяйственный эффект этой меры. Когда в 1916 г. наметился неурожай картофеля, то при выгодном в пользу мяса соотношении цен на сельскохозяйственные продукты последовал еще больший убой свиней, приведший к мясному кризису и строгому регулированию потребления, которым стало ведать Государственное управление мясными продуктами (Reichsfleischstelle) [2].

Во Франции парламент и администрация не скоро пришли к мысли, что в самом сельскохозяйственном производстве надо искать средств смягчения дороговизны и продовольственного кризиса и не скоро осознали, что цены влияют на размеры продукции; организовывали, например, распределение удобрений административным путем, причем эквивалентная стоимость их, выраженная в хлебе, была невыгодна для земледельцев и не могла быть покрыта реализацией урожая; или оказывали сельскому хозяйству

---

[1] Надо помнить, что из 3,5 млн. тонн мяса, потребляемого в Германии (1912), 2/3 приходилось на свинину.

[2] Подробно о «свином вопросе» см. у Skalweit'a в его работе «Das Schwein in der Kriegsernährungswirtsc haft», а также в его выше цитированной книге в серии Карнеги «Die deutsche Kriegsernährungswirtschaft“ (Zweiter Abschnitt).

содействие в приобретении машин, в то время как горючее для них стоило непропорционально дорого и т. п.

В начале войны во Франции казалось, что все затруднения носят скоропреходящий характер и что с ними достаточно бороться мерами регулирования внешней торговли. Так, при запрещении декретом 31 июля 1914 г. вывоза различных сельскохозяйственных продуктов (фуража, сена, соломы, отрубей) принимались во внимание интересы сельских хозяев. Декреты 13 и 22 августа 1914 г., об отмене пошлины на жмыхи и о запрещении их вывоза, а затем и маслосемян, свекловичных семян и т. д. издавалось в значительной степени в интересах сельского хозяйства.

Но все мероприятия в области сельского хозяйства предпринимались во Франции случайно, изо дня в день, без всякой заранее выработанной системы. Так, серьезный вопрос о рабочей силе для сельского хозяйства был вначале связан с вопросом о городской безработице.

Система эпизодических комиссий по обследованию сельского хозяйства существовала еще в 1915 и 1916 гг. Пока они «изучали», положение земледелия все ухудшалось. Учреждены были многочисленные бюро (offices) и управления (services). 1 октября 1917 г. учреждено Service dé maturiel agricole, имевшее целью снабжение земледелия машинами, инструментами и необходимыми материалами. Это управление должно было способствовать созданию промышленных, торговых и сельскохозяйственных объединений, для купли-продажи и распределения сельскохозяйственных машин [1]. 7 ноября 1917 г. организовано было Фуражное бюро (Office central de fourrages), 24 января 1918 г. Льняной комитет (Comité du lin), затем центральные управления по регулированию производства картофеля и сухих овощей, Бюро по снабжению химическими удобрениями [2].

Основанный в декабре 1917 г. Commissariat pour les céréales et les vignes для содействия интенсификации сельского хозяйства (на основании закона 4 июня 1918 г.) занялся организацией обработки покинутых земель.

Созданные при военных округах для согласования действий Военного министерства и гражданской администрации (декретом

---

[1] Одним из полезных мероприятий было разрешение (циркуляром 26 августа 1914 г.) пользоваться в сельском хозяйстве реквизированными лошадьми, не нашедшими применения в армии.

[2] Организовано 10 января 1917 г. и преобразовано в Office central законом 20 июля 1918 г..

25 октября 1915 г.) совещательные комитеты по экономическим мероприятиям (Comités consultatifs d'action économique) занимались также вопросами развития и поддержания сельского хозяйства, интересуясь главным образом рациональным использованием гражданской, военной и колониальной рабочей силы. Они служили также связующим звеном между центральной администрацией и местными организациями.

Местные коммунальные комитеты по обработке земли (d'action agricole), учрежденные декретом 2 февраля 1916 г., должны были непосредственно разрешать практические вопросы сельского хозяйства. Они должны были следить за обработкой земель, давать советы, указывать способы получения семян, удобрений, машин, скота; они служили посредниками для передачи всякого рода требований и жалоб земледельцев администрации. По просьбе мобилизованных и даже не мобилизованных земледельцев они принимали на себя поручения по заведыванию обработкой земельных участков, которые почему-либо оставались невозделанными. Augé-Laribé, б. секретарь Национальной конфедерации сельскохозяйственных объединений, в своем обзоре французского земледелия во время войны утверждает, что роль этих многочисленных организаций была не велика [1].

Первые меры действительного воздействия французского правительства на сельскохозяйственное производство относятся еще к концу 1915 года, когда оно широко начало выдавать сельскохозяйственным синдикатам ссуды для приобретения машин и для механизированной обработки земли (постановлением 7 октября 1915 г.). Позже, законом 2 января 1917 г., по представлению министра земледелия Клемантеля открыт был кредит в 30 млн. франков на приобретение машин и на авансы земледельцам. Департаменты и коммуны, пострадавшие от военных действий, получали субсидию в размере 50% машин. Постановлением 15 мая 1917 г. им разрешалось переуступать на тех же условиях свои машины отдельным сельским хозяевам (или группам), пострадавшим от военных действий, если они возьмутся возделать и обсеменить 50 гектаров пшеницы или 100 гектаров других хлебов.

28 октября 1916 г. был принят закон об установлении премии в 3 франка за каждый квинтал пшеницы, собранной во Франции в 1917 г., с дополнительной премией в 20 франков за каждый

1 M. Augé, Laribé, L'agriculture pendant la guerre (Французская серия Карнеги).

лишний обработанный гектар земли по сравнению с предыдущим годом. Премия выдавалась, начиная с урожая 1917 г. втечение всего времени действия закона о твердых ценах, т. е. втечение всей войны и одного года после демобилизации.

Всем сельскохозяйственным объединениям (не менее, чем из 7 человек), а также целым департаментам [1], коммунам и синдикатам коммун выдавалась субсидия на приобретение тракторов в размере 50% их цены. Французским правительством было приобретено в 1917 г. около 200 тракторов во Франции и более 1 000 за границей. Сначала они использованы были для обработки, распоряжением правительства, пустующих участков, а затем передавались местным комитетам по обработке земли.

Необходимость механизации сельского хозяйства вызывалась недостатком рабочей силы, пополнение которой представляло огромные трудности. Из работавших во Франции в 1914 г. в сельском хозяйстве 5 237 000 мужчин осталось всего около $1\frac{1}{2}$ млн. (слишком молодые, старые и слабосильные). Кроме того, занятых в сельском хозяйстве женщин насчитывалось 3 233 000. С такими силами не было возможности удержать сельское хозяйство даже на среднем уровне. Вся серьезность положения была замечена не сразу, а лишь тогда, когда оказалось, что война затягивается.

15 марта 1915 г. организовано было Бюро найма сельскохозяйственных рабочих (Office national de la main-d'oeuvre argicole), что-то вроде посреднического органа, для набора рабочих рук по департаментам, а 3 января 1917 г. при Министерстве земледелия было организовано Управление по вопросам сельскохозяйственной рабочей силы (Service de la main-d'oeuvre agricole), к которому упомянутый Office national был прикреплен на время военных действий. Это Управление должно было централизовать в своих руках все вопросы распределения сельскохозяйственной рабочей силы—распределять военнопленных, колониальных рабочих, использовать труд беженцев, безработных и иностранных рабочих. Департаментские комиссии по организации рабочей силы для сельского хозяйства должны были делать в это Управление свои заявки на рабочие руки, на основании которых составлялся общий план [2].

---

[1] На основании постановлений 22 июня и 8 октября 1917 г.

[2] В то же время упомянутые комитеты d'action économique, учрежденные на местах военным министерством, продолжали также заниматься вопросами снабжения

Дело шло очень туго. Так, втечение 1916 г. при посредстве Бюро найма было устроено на сельскохозяйственные работы всего около 5 тысяч беженцев и безработных. По докладам с мест можно было заключить, что городские рабочие неохотно шли в деревню, а беженцы представляли собой выбитых из колеи людей, которые с трудом оседали на местах. С 1916 г. стали приниматься меры по привлечению к сельскому хозяйству бельгийских и балканских беженцев, а также рабочих из колоний и эмигрантов. [С 1915 по 1918 г. с.-х. эмиграция из Испании и Португалии выразилась в цифре 146 446 человек (с семьями), из Италии 2 225 человек (с семьями). Цифры, как видим, незначительные.]

Становилось все яснее, что при затянувшейся войне удержать сельское хозяйство на прежнем уровне можно только восстановлением кадра рабочей силы из массы мобилизованных в армию.

Уже в 1915 г. во Франции практиковались отпуска для сельскохозяйственных работ сроком до 20-ти дней. Но это было лишь паллиативом. Помощь со стороны армии сельскому хозяйству выразилась еще в учреждении особых команд для производства всякого рода ударных сельскохозяйственных работ.

Французское правительство применяло комбинированную систему отпусков и отсрочек. Сначала отсрочки давались для технического персонала сахарных и винокуренных заводов; затем эта практика стала применяться к сельским кузнецам, механикам по ремонту сельскохозяйственных машин, к лесорубщикам, а с 1916 г., во время усиленных сельскохозяйственных работ стали отпускать до востребования всех земледельцев, призванных в территориальные армии, и всех мобилизованных, присутствие которых в армии в данный момент не являлось необходимым. Всем местным комитетам и жандармерии предписывалось следить за тем, чтобы отпущенный отдавал весь свой день работе на земле, причем властям было предоставлено право отсылать обратно в армию лиц, пользующихся отсрочкой, но отказывающихся подчиниться требованиям местного комитета по организации сельскохозяйственного труда.

Втечение только 1917 г. режим отсрочек был применен к 180 000 лиц. Этого было, конечно, недостаточно для восполнения призванной в армию молодой рабочей силы (отсрочки применялись только к более пожилым солдатам). Что касается труда военно-

---

рабочей силой. В военном министерстве было также организовано общее наблюдение над сельскохозяйственным рынком труда.

пленных, то он применялся в сельском хозяйстве не так широко, как в промышленности. К началу 1918 г. в сельском хозяйстве было занято не более 40 000 военнопленных, а к январю 1919 г.— 58 893—число, которое не могло дать серьезной поддержки сельскому хозяйству.

В деле распределения искусственных удобрений французское правительство действовало очень робко вследствие значительной сопротивляемости промышленников этой отрасли. Вопрос обострился осенью 1916 г., когда выяснилось, что посевная площадь сократилась.

10 января 1917 г. при Министерстве земледелия создано было Бюро по снабжению химическими удобрениями. 20 июня 1918 г. Бюро было преобразовано в центральное учреждение, которому в качестве оборотного фонда был открыт кредит в 100 млн. франков. Префектам было предложено создать департаментские бюро по удобрениям для сводки заявок, на основании которых бюро определяло, сколько выдать удобрений данному департаменту в зависимости от его сельскохозяйственного значения. Департаментские бюро распределяли полученные наряды при помощи местных сельскохозяйственных ассоциаций или частных торговцев, обязанных соблюдать установленные цены.

6 октября 1916 г. был проведен закон о реквизиции необработанных земель и об эксплоатации их распоряжением местных коммун. Если было доказано, что владелец не в состоянии обрабатывать свою землю, то мэр коммуны, имевший право реквизиции земли, мог передать ее в распоряжение коммунального комитета, причем он был в праве реквизировать также и машины, сельскохозяйственные орудия и рабочий скот. Коммуны могли производить для необходимых расходов займы в обществах сельскохозяйственного кредита из 1%. Эти положения завершены были общим законом 7 апреля 1917 г. об использовании пустующих земель.

Министерству земледелия предоставлялось право содействовать выполнению сельскохозяйственных работ на пустующих землях за счет департаментов, коммун, сельскохозяйственных организаций, синдикатов и частных лиц. Стоимость выполненных работ покрывалась за счет заинтересованных лиц в порядке взимания прямых налогов.

Если оставалась прибыль, а эксплоатировавшее землю лицо было мобилизовано, то ему принадлежало 70% ее, а 30% шло коммуне и государству. Если же оно не было мобилизовано, то полу-

чало не более 50%, коммуна 30%, государство 20%. На случай убытка устанавливалось также распределение долей между коммуной, земледельцем и государством, которое относило убыток на счет сельскохозяйственного кредита. Этот закон вызвал массу возражений и затруднений. Крестьяне относились к нему сдержанно: они знали, что земли оставались невозделанными потому, что это были худшие земли. Уже в 1917 г. было констатировано, что закон 6 октября 1916 г. потерпел полное фиаско.

Дальнейшим развитием этой меры, но в более эластичной форме, был закон 4 мая 1918 г. В нем сохранилось правило о реквизиции заброшенных владельцами земель и передаче их в эксплоатацию тем, кто захочет их возделывать, но в случае убытка не разрешалось предъявлять к новым держателям земли никаких претензий. По закону 4 мая 1918 г., земледельцу предлагались беспроцентные авансы, для чего было ассигновано 100 млн. франков. С 4/V—1918 г. по 18/VI—1920 г. было таким образом выдано 1 617 ссуд на сумму 57 204 586 франков, и возделано было 101 644 гектара. За вычетом возвращенных ссуд этот эксперимент обошелся в 10 млн. франков (по 100 франков с гектара).

ЛИТЕРАТУРА

Людендорф, Мои воспоминания о войне 1914—1918 г., т. I, изд. «Высш. военного редакц. совета». Д. **Ллойд-Джорж**, Речи, произнесенные во время войны, изд. М. В. Попова Н. Д. **Кондратьев**, Мировое хозяйство и его конъюнктуры во время и после войны, Вологда, 1922.

R. **Kuczinski und** N. **Zuntz**, Unsere bisherige une künftige Ernährung im Kriege, F. Vieweg et Sohn, Braunschweig, 1915. Prof. A. **Skalweit**, Die deutsche Kriegsernährungswirtschaft (Veröffentlichungen der Carnegie-Stiftung. 1927). A. **Skalweit und Walter Klaas**, Das Schwein in der Kriegsernährungswirtschaft (Beiträge zur Kriegswirtschaft, Heft 20/21), Berlin, 1917, **Friedr. Beckmann**, Die Organisation der agrarischen Production im Kriege (Zeitschrift für Sozialwissenschaft, VII, 1916), **Michel Augé-Laribé**, L'Agriculture pendant la guerre, Publication de la dotation Carnégie. **Thomas Hudson Middleton**, Food production in war, The Carnegie Endowment for international Peace. Oxford. Press. J. **Hansen**, Die Leistungen von Klein und Grossbetrieb f. d. Kriegswirtschaft, Berlin 1919. F. **Berkner**, Die Ernährungswirtschaft im Kriege, Landwirtschaftliche Jahrbücher Bd. LIV, Heft III

ГЛАВА ВОСЬМАЯ

МОБИЛИЗАЦИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Война причинила воевавшим государствам наибольшие затруднения, а Германии—тяжелые лишения в области продовольственного снабжения. Промышленность в мощных индустриальных государствах—Англии, Германии, Франции и Соединенных Штатах—обнаружила значительную производственно-техническую приспособляемость и, несмотря на трудности в области сырья, топлива и рабочей силы, огромную производительность. Воевавшие страны, однако, отличались друг от друга быстротой приспособления, степенью организованности и формами регулирования промышленности, что отражалось, несомненно, на темпе развертывания производства военного снаряжения.

Германия, например, в первые же дни войны начала изготовлять по 250 тысяч снарядов в день, в то время как английская промышленность давала вначале ничтожные количества и лишь позже развернулась [1]. Кроме 13-ти казенных заводов и арсеналов Германия обладала грандиозными частными предприятиями военной индустрии (Крупп, Эдгард, Тиссен), а главное—мобилизовала с первых дней войны 3 750 фабрик и заводов для обороны.

Стойкость, обнаруженная Францией, несмотря на малочисленность ее мужского населения, обусловливалась в значительной степени ее высоко развитой еще в мирное время металлургией и военной индустрией. Французская военная промышленность, главным образом частная, отличалась высокими качествами некоторых боевых материалов, главным образом артиллерийских, да и количественно Франция обнаружила большие успехи. Она как бы по импровизации создала сотни оружейных

---

[1] Максимум в производстве снарядов втечение войны достигнут был: в Англии—до 7 млн. в месяц, в Германии—до 12 млн., во Франции—до 8,4 млн., в Соед. Штатах—до 3 млн,

заводов и других промышленных предприятий в порядке спешной мобилизации, причем сделала это скорей своих союзников. В основе всего этого лежали ее грандиозные артиллерийские заводы Шнейдер и о-ва Гомкур (Сен-Шамон), Луарские судостроительные и артиллерийские заводы, оружейные заводы Гочкис и др. Во Франции к началу войны имелось 29 казенных военных заводов.

Английская металлургическая военная промышленность, чрезвычайно приспособленная для производства всего, что касается морского дела, не была в такой степени подготовлена для снабжения сухопутной армии. Энергичными мероприятиями Ллойд-Джорджа она должна была создать все заново, так как ее полевая, так называемая экспедиционная армия, вдруг выросла с обычных 239 тысяч до 3 млн. «новой королевской армии». Нельзя забывать, что в то время Англия была первой по своему промышленному развитию в мире и второй по металлургии страной в Европе. Располагая 7 мощными артиллерийскими военными фирмами (Армстронг Витворт и К°, Викерс Максим и К°, Каммэль Лерд и К°, Вильям Бирдмор, Джон Броун, трест Нобеля, артиллерийские заводы в Ковентри), Англия кроме того включила в производственный план более 3 000 невоенных частных фабрик и заводов большой мощности. Сверх этого было создано 27 колоссальных государственных заводов, обросших местными, подсобными предприятиями.

Соединенные Штаты Америки, выполнявшие заказы для государств Антанты, с большими трудностями и медленно приспособились к производству ряда предметов артиллерийского снабжения, наверстав свои недочеты лишь к концу войны, в последние 18 месяцев. Несмотря на свою мощность, американская промышленность не обладала достаточным опытом в этих специфических отраслях производства, для военных целей была довольно поздно организована и только к самому концу войны подошла к решению военно-промышленных задач.

Даже Россия с ее слабой промышленностью, на базе нескольких казенных артиллерийских заводов, под влиянием военных неудач, достигла значительных успехов в мобилизации промышленности, хотя материальные результаты снабжения сказались лишь к 1917 г., когда было уже поздно, продовольственные затруднения обострились и Россия стала выходить из войны по многим причинам, сейчас уже достаточно известным.

Регулирование промышленности получило значительное развитие в Англии и в Германии. Обе страны представляют в этом отношении исключительный интерес: Англия, как классическая страна либеральной экономической политики, развила в этом направлении большую государственную энергию, обнаружив несвойственные ей черты хозяйственного «этатизма». Германия же проявила в организации промышленности напряженную организационную работу, показав совершенно новые формы и приемы врастания государства в частнохозяйственные организмы и в то же время своеобразные способы приспособления промышленной инициативы к государственным задачам. Вальтер Ратенау, характеризуя военную промышленность Германии, в организации которой он сам принимал близкое участие, говорил о ней—может быть без достаточной скромности,—как о «славнейшей странице германской промышленности, которая никогда не должна быть забыта. Ни Франция, ни Англия, ни Соединенные Штаты и никакая вообще из враждебных или нейтральных стран не проделала того, что сделала в этой области Германия».

В Англии хотя и был проведен целый ряд регулирующих мероприятий, охвативших многие отрасли хозяйственной жизни страны, в том числе и промышленность, все же втечение всей войны чувствовалось отсутствие планирующего органа. Плановые функции отчасти выполнялись Военно-приоритетным комитетом [1] при Кабинете, который определял потребности в средствах, материалах и людях (War Priorities Committee of the Cabinet).

С 1917 г. транспорт стал главным регулирующим фактором. Влияние государственной власти на организацию промышленности выражалось ярче всего в регулировании морских перевозок материалов и сырья. Направление и род груза стали определяться правительством; государственная власть могла таким образом держать в руках все дело сырьевого снабжения промышленности и косвенно регулировать промышленное производство.

Мы уже отмечали (в главе о монополиях), что Министерство мореплаванья было одним из самых успешно действующих учреждений в области военно-хозяйственной политики Англии. Это чувствовалось и в отношении промышленности.

---

[1] Под «приоритетом» разумелся порядок очередности, которым пользовались предприятия в отношении снабжения, транспортного и кредитного обслуживания и т. п. удовлетворения нужд.

Английское военное министерство почти ощупью подходило к проблемам снабжения. До войны довольствующие (как у нас их называли) управления определяли, какие предметы подлежат закупке, составляли спецификации, принимали товары, инспектировали и т. д., вся же формальная сторона, а также определение цены, возложено было на Департамент контрактов (Army Contracts D-t). Это было гражданское ведомство, подчинявшееся финансовому секретарю военного министерства. Департамент вел списки поставщиков, принимал требования от управлений, передавал им предложения со своими заключениями, следил за торгами, визировал контракты. Предложение всегда превышало спрос, и единственной заботой была борьба против сговора поставщиков насчет цены. Департамент боролся против такого сговора тем, что вычеркивал фирмы из списка «государственных поставщиков», чего они обычно боялись.

К октябрю 1914 г. положение стало критическим; встал вопрос о снабжении не только британской, но и союзных армий.

В результате переговоров между французским и британским правительствами была создана Междусоюзническая комиссия по снабжению (Commission Internationale de Ravitaillement). Закупщикам французского правительства предоставлена была возможность пользоваться фирмами и рынками Военного министерства и адмиралтейства.

Вначале союзники заключали сделки непосредственно через Министерство торговли, минуя военное министерство. Когда Китченер обнаружил, что французы получают через Министерство торговли даже то, чего нет в британской армии,—он пригласил заведующего закупками в Министерство торговли на пост директора военных контрактов.

Военное министерство сначала предполагало взять в свое распоряжение целый ряд заводов, но затем решено было в деле снабжения армии опираться на частную инициативу.

Новый директор в ноябре 1914 г. предложил план реорганизации системы закупок и в результате—в мае 1915 г.—было организовано Министерство военного снабжения (Ministry of Munitions), объединившее и возглавившее все до тех пор раздробленные функции по снабжению армии. Основной работой нового Министерства должно было явиться тесное сотрудничество с промышленностью, ее организация и регулирование. Проведение такой политики было затруднено господством идей невмешательства в частнохозяйственный товарооборот.

Министерство военного снабжения закупало главным образом оружие, амуницию, снаряды, механический транспорт и авиационное оборудование. Все остальное снабжение армии лежало на Департаменте военных контрактов.

Министерство снабжения сразу взяло курс на государственное овладение промышленностью, в то время как Военное министерство было весьма осторожно в отношении к частным предприятиям.

К концу 1914 и началу 1915 г. в Англии наблюдалось развитие спекуляции, которая поощрялась громоздкостью государственного закупочного аппарата. Высокие цены, которые платило Военное министерство, и спекуляция военными контрактами нередко подвергались критике как в печати, так и в парламенте. Финансовый секретарь Министерства оправдывался тем, что «любой департамент часто вынужден платить дороже, чем частное лицо» [1].

Между тем Военное министерство провозгласило обширную деловую программу государственного вмешательства:

а) централизованный контроль, регулирование и распределение сырья и централизованное управление промышленностью;

б) регулирование каждой данной отрасли промышленности, осуществляемое особыми советами в составе представителей правительства, владельцев, заведующих и рабочих;

в) подчинение производства такому порядку, при котором в первую очередь покрываются: 1) британские или союзнические военные и морские потребности по установленным правительством ценам, 2) минимальные потребности гражданского населения по регулируемым ценам, 3) остающийся контингент, включая предметы роскоши, предназначается для экспорта по наивысшим ценам;

г) унификация по каждой отрасли промышленности издержек производства и прибылей на основе общего расчета (pooling) с целью обеспечения работы всех фабрик;

д) обмен профессиональными тайнами и техническими познаниями в отношении различных специальных процессов и обучение рабочих и заведующих современным методам производства;

е) изучение качества и себестоимости товара и опубликование результатов в сравнительной форме [2].

Программа Военного министерства, как видим, была довольно обширна, но она не выполнялась по причинам социально-полити-

[1] Втечение первых двух с половиной лет Департамент контрактов закупил снабжения на сумму более 100 000 000 фунтов.

[2] E. M. H. Lloyd, Experiments in State Control, Oxford, 1924 г., стр. 266—268.

ческого характера. Все мероприятия в направлении регулирования проводились, обыкновенно, в самый последний момент и обычно не поспевали за развивающимися событиями.

Фактически Военное министерство осуществило следующие принципы: а) отмену системы торгов, б) признание торговых ассоциаций и сотрудничество с ними, в) введение коллективных договоров, покрывающих целую отрасль торговли или промышленности, г) замену целого ряда индивидуальных контрактов по различным ценам единообразной ценой на определенный период времени.

Подсобные предпринимательские организации постепенно стали играть все большую роль в системе английского военно-хозяйственного регулирования. Организации эти можно разбить на следующие категории:

1. Ассоциации фабрикантов и их исполнительные комитеты, выступавшие как представительные органы.

2. Консультационные комитеты (Advisory Committees), созданные регулирующими департаментами по вопросам торгово-промышленной практики [1].

3. Регулируемые ассоциации (Controlled Associations), которые являлись проводниками регулирования под общим наблюдением правительства.

4. Исполнительные комитеты (Executive Committees), например, Комитет по шерсти (Wool Control Committee), Комитет по льну (Flax Control Committee), Хлопковый комитет (Cotton Control Committee), Комитет по контролю мельниц (Flour Mills Control Committee), осуществлявшие публично-правовые функции, делегированные им правительством.

За время войны в Англии получили развитие и признание две системы регулирования промышленности.

Вопервых, система учета издержек производства (Costings *System), применявшаяся* Департаментом военных контрактов в отношении текстильной, кожевенной и др. отраслей промышленности и Министерством продовольствия в отношении мельниц. Когда в мае 1915 г. было создано Министерство военного снабжения (Ministry of Munitions) и оно взяло под свой контроль фирмы, производящие снаряды, вопрос цены был выдвинут на первый план. Он был поставлен так, что цены должны раз-

[1] Также и во Франции при М-ве торговли и промышленности действовал консультационный комитет. Он разработал к 1919 г. план дальнейшего развития промышленности.

умно калькулироваться на основе издержек производства и умеренной прибыли. Принцип «системы издержек» (Costings System), узаконенный в акте о защите государства (в разд. 7 и 2в), прочно вошел в практику регулирования промышленности.

Вовторых, вошла в силу система, основанная на праве брать в свое распоряжение (possession) фабрики в силу акта о защите государства. Правительство не было обязано платить аренду, но уплачивало некоторую компенсацию за причиненные убытки и потерянные дела. Это право, предоставленное в отношении земель, домов и фабрик Адмиралтейству и Военному совету (Army Council), было распространено на целые отрасли промышленности. Однако правительство, имея право пользоваться фабриками по своему усмотрению, назначать новую администрацию и т. д., фактически не пользовалось этим правом. На практике имел значение лишь раздел 30 (и отчасти 2е) «Акта о защите государства», предоставлявший министрам военному и снабжения, а также Департаменту контрактов право прекращать производство тех или иных предметов и торговлю ими. На этом основании был издан список предметов военного оборудования, оперирование которыми запрещалось частным предпринимателям. Это мероприятие в корне пресекло спекуляцию. Вначале это касалось предметов чисто военных, впоследствии же распространено было и на сырье [1].

Из отдельных отраслей британской промышленности, подвергшихся наибольшему воздействию со стороны государства, прежде всего была взята под контроль у г о л ь н а я п р о м ы ш л е н н о с т ь [2].

На второй год войны угольная промышленность столкнулась с целым рядом серьезных препятствий: нарушением экспортных норм, недохватом в рабочей силе, недостатком тоннажа, резким повышением фрахтов и т. д. Необходимость государственного вмешательства не вызывала сомнений.

23 февраля 1915 г. был учрежден Организационный угольный комитет (Coal Mining Organisation Committee) для изучения положения угольной промышленности и установления таких методов работы на угольных шахтах, которые, несмотря на убыль рабочей силы, обеспечили бы необходимую продукцию на время войны.

---

[1] На основании того же раздела 30 в марте 1916 г. Военное министерство издало приказ о запрещении частных сделок с русским льном.

[2] В 1913 г. из мировой продукции в 1 320 млн. тонн, 38,5% приходилось на Соединенные Штаты, 21,7% на долю Англии и 20,4% добывалось в Германии. В Англии насчитывалось 3 тысячи шахт и более 1 млн. углекопов.

Комитет этот состоял из трех представителей союза английских шахтовладельцев и трех членов Федерации английских углекопов. Председателем Комитета был Рэдмэн в качестве главного инспектора шахт (Chief Inspector of Mines). Комитет работал самостоятельно до начала 1917 г., когда он вошел в новую систему контроля над угольной промышленностью. Все решения Комитета, за исключением одного (случай на шахтах в Ю. Уэльсе), до этого года выносились единогласно. Продукция угля сократилась лишь на 11% (против 1913 г.) при убыли рабочей силы на 16%. Комитет действовал при помощи «морального воздействия». Велась агитация против абсентеизма углекопов (борьба с прогулами), за сокращение нерабочих дней, за отмены в известных случаях (по особому соглашению) акта 1908 г. о 8-часовом рабочем дне, за усиленное использование женского труда и понижение предельного возраста подростков, с всемерным напряжением в направлении роста производительности труда и экономии в потреблении угля. Это была политика свободных дискуссий и добровольных соглашений.

2 сентября 1915 г. на 2-й конференции горняков постановлено было всецело поддержать агитационные пункты Организационного комитета, кроме отмены 8-часового рабочего дня. Решение этого вопроса постановлено было «отложить до выяснения результатов совместных усилий труда и капитала по усилению отечественной продукции».

Мы уже говорили в главе о регулировании внешней торговли о том, что 13 мая 1915 г. запрещен был экспорт угля, что для выдачи лицензий на вывоз угля был создан специальный комитет, а в главе о нормировке цен, что 29 июля 1915 г. парламентом был утвержден акт об ограничении цен на уголь. Необходимость дальнейшей диференциации функций Организационного комитета привела к образованию в январе 1916 г. новой организации—Центрального комитета по снабжению углем и коксом, которому поручено было прежде всего распределение запасов угля в пределах страны. Таким образом в английской угольной промышленности образовались свои как бы два ведомства—иностранных и внутренних дел.

Англия была разделена на 11 округов (по числу членов Комитета), и в каждом функционировал Окружной комитет. Центральный комитет был уполномочен регулировать по своему усмотрению продукцию на шахтах и направлять топливо, куда он находил нужным.

Для координации действия всех комитетов в сентябре 1916 г. был создан пост главного инспектора комитетов по топливу (Supervisor of Committee dealing with Fuel).

В декабре 1916 г. Кабинет Асквита сменился Кабинетом Ллойд-Джорджа, уделявшего угольной промышленности исключительное внимание.

Одной из первых мер нового правительства было создание Угольного контроля (Control of Coal Mining). Задачи этой сложной организации состояли в: 1) усилении продукции, 2) распределении топлива между внутренним потреблением и экспортом, 3) регулировании цен, 4) предупреждении трений между предпринимателями и углекопами. Главным контролером был назначен директор западных железных дорог Г. Колторп [1], техническим советником был к нему приставлен Рэдмэн. Главный контролер в феврале 1917 г. имел в своем ведении: секцию продукции, секцию распределения, финансовую секцию и секретариат.

При контролере было организовано Консультационное бюро (Advisory Board) из 14 членов, представителей шахтовладельцев, углекопов, юристов и инженеров. К концу года (1917) контроль был усилен секцией по установлению угольных рационов (Coal Rationing Section) с известным экспертом Ф. Пиком во главе.

Главному контролеру дана была дискреционная власть по всей угольной промышленности. 1 марта 1917 г. подписано было соглашение по контролю угольных шахт (Coal Mines Control Agreement) между шахтовладельцами и государством. Оно было обязательно только для тех шахтовладельцев, которые его подписали, но с 6 февраля 1918 г. оно стало общим законом. Функции государственного контроля и права владельцев на компенсацию формулированы были в следующих 12 пунктах [2]:

1. В любой момент главный контролер мог взять в свои руки угольное предприятие, какое находил нужным.

2. Контролер в праве был снять контроль с любого предприятия, кроме шахт, закрытых по его требованию.

3. Для каждой шахты устанавливалась норма прибыли. За основу бралась прибыль одного из 3 последних довоенных го-

---

[1] С этого момента красною нитью через все мероприятия английского правительства по угольной промышленности проходило тесное сотрудничество с представителями железнодорожного и морского транспорта.

[2] Sir R. A. S. Redmayne (б. советник при угольном контролере), The British Coal Mining Industry during the war, Oxford, 1923 г. (серия Карнеги), стр. 94—98.

дов. Эта прибыль была гарантирована владельцам государством на все время контроля.

4. Сверхприбыль распределялась следующим образом: 80% отходило в виде налогов, 15%—контролеру на покрытие возможных расходов по обеспечению гарантированной прибыли, 5%—владельцу шахты.

5. При сложном производстве (коксовые печи) в качестве нормы прибыли принималась прибыль угольной части предприятия.

6. Если прибыль не могла быть определена, то контролер устанавливал норму прибыли на основании соответствующих условий продукции.

7. При тяжелых обстоятельствах сам владелец мог просить контролера установить норму прибыли.

8. Владелец обязан был оповестить контролера о закрытии шахты. Контролер мог не допустить закрытие, гарантировав, однако, владельца от возможных при продолжении работы потерь.

9. При возобновлении работ на закрытых контролером шахтах расходы оплачивались из особого угольного фонда (Coal Fund) при контролере; фонд этот образовался из периодических сборов с подконтрольных предприятий.

10. Без санкции контролера воспрещалась всякая выдача дивидендов по предприятиям и выплата по займам.

11. Владельцы могли апеллировать к особому арбитру, назначенному председателем верховного суда, кроме случаев, когда решения контролера были обязательны (установление нормы прибыли).

12. Соглашение получило силу закона 6 февраля 1918 г. [1]

Владелец шахты был подчинен контролю в мельчайших своих операциях финансового характера. Ежемесячно и поквартально он должен был отчитываться перед угольным контролером. Советники главного контролера, составлявшие Бюро финансового контроля (Board of financial Control), вмешивались при помощи «агента связи» буквально во все дела шахтовладельца, особенно же строго они следили за его прибылью для правильного налогового обложения. Финансовая секция следила за соблюдением шахтовладельцами акта о нормировании цен (Price of Coal Limitation Act), о котором мы говорили в соответствующей главе.

С установлением (10 августа 1917 г.) норм потребления угля в домашнем хозяйстве (Houshold Coal Distribution Order) и опубли-

---

[1] В это соглашение 1 марта 1917 г. были внесены технические поправки.

кования в июле 1918 г. «Акта об отоплении и освещении» (Household Fuel and Lighting Order) страна для организации распределения была разделена на отделы и округа, которые должны были получать уголь каждый из ближайших к нему угольных копей. По расчетам контролера, таким образом, должна была получиться экономия в 700 млн. тонн в год при бесперебойной доставке угля в потребительские районы.

В Распределительной секции контроля был создан подотдел теплотехники, во главе которого был поставлен известный инженер Вильсон. Под начальством Вильсона работал целый штат окружных контролеров, главной обязанностью которых было наблюдение за экономным потреблением угля при пользовании теплотехническими установками.

Большую роль сыграла также и финансовая секция угольного контроля. Здесь действовал наиболее тонкий и болезненный нерв контроля—отчетность угольных шахт.

Все эти меры поддержали тепловое хозяйство Англии, хотя к 1918 г. снова назрел кризис.

«Перемирие спасло Англию от угольного голода»,—признается Рэдмэн.

Так серьезно было тогда положение.

По признанию Людендорфа, Германия проиграла решительную кампанию в августе 1918 г., потому что пришлось снять с фронта в критический момент несколько десятков тысяч солдат-углекопов. Ту же меру была вынуждена принять и Англия, притом как раз в августе 1918 г., с той лишь разницей, что эта убыль была с легкостью заполнена войсками Першинга, которые и решили исход войны.

Обширная и подробная производственная программа была разработана и проведена Англией в области металлургической промышленности.

В последние годы перед войной Германия опередила Англию в области металлургии[1]. Подготовляясь к войне, она запаслась таким огромным количеством снарядов и орудий, что Англия и ее союзники оказались с самого начала войны в критическом положении. Англии пришлось наложить запрещение на вывоз стали, а впоследствии и меди, и установить контроль над всей

---

[1] Накануне войны Германия производила железа 20 млн. тонн и стали 18 млн. тонн в год против 10 млн. тонн железа и 8 млн. тонн стали, производившихся в Англии. Германский вывоз черного металла равнялся 7 млн. тонн против английских 5 млн. тонн.

металлургической промышленностью, поставленной отныне на службу войне. Для «мирной» промышленности оставалось очень мало и даже для военных нужд первое время приходилось широко пользоваться ввозом из Америки. Поэтому фирмы, не приспособленные к военному спросу, стали терпеть большие убытки, тогда как фирмы, исполнявшие военные заказы, получали большие прибыли, доходившие подчас до 235% в сравнении с 1913 г. Цены на металлы стали испытывать сильное повышение вследствие небывалого еще дотоле в мире спроса на предметы военного снаряжения. Одной меди союзники употребляли для военного дела до 35—40 тысяч тонн в месяц, что равнялось половине мирового производства.

Для борьбы с ростом цен на металлы был издан закон «о военном снабжении» (Munition Act), давший министру снабжения право объявлять всякое промышленное предприятие «подконтрольным» и ограничивать его прибыль до 20% сверх чистой прибыли двух предыдущих годов. Этот билль дал правительству фактически неограниченные полномочия по отношению к металлургической промышленности, и оно действительно широко пользовалось им.

Необходимость снабжать не только собственную армию, но и союзные страны, заставила английское правительство принять все меры к увеличению металлопроизводства. Для этого в середине 1916 г. возвращены были из армии рабочие-металлисты, пущены в ход все прекратившие работу печи, а также приступлено к постройке новых.

Но стальной голод был так велик, что даже сельскохозяйственные орудия можно было изготовлять в самом скудном количестве; сильно сокращено было также производство рельс, так как постройка новых железных дорог на время войны была совершенно приостановлена и даже очередная замена рельс по возможности откладывалась; обновление подвижного состава железных дорог тоже почти прекратилось, и только с трудом удавалось производить ремонт. Все заводы стали работать почти исключительно на военные нужды.

Благодаря принятым мерам к концу 1916 г. продукция металлов стала увеличиваться, что объяснялось не только увеличением числа печей и лучшим техническим оборудованием, но и введением более усовершенствованных методов.

Все производство подверглось стандартизации, разделение труда было проведено до максимума, на работы было принято много

женщин, которые поддавались большей эксплоатации. С наступлением 1917 г. темп развития металлургии для военных целей еще ускорился (производство увеличилось до 10 миллионов тонн в год против 7 миллионов до войны). В этом росте производства значительная доля успеха должна быть приписана энергичной организационной работе английского Министерства снабжения.

Огромный спрос на шерстяные ткани и изделия со стороны союзных армий с самого начала войны потребовал от Англии также крайнего напряжения всей шерстяной промышленности. Одного сукна осенью 1914 г. было заказано 55 млн. ярдов для английской армии и 43 млн. для союзников. За первые три года войны, по отчетам военного ведомства, на армию пошло 105 млн. ярдов сукна и 115 млн. ярдов фланели.

Наложенное с самого начала войны запрещение на вывоз шерсти из Британской империи в нейтральные страны в конце 1915 г. было отменено, но мера эта имела следствием такой усиленный отлив шерсти из британских владений в нейтральные страны, что английское правительство вынуждено было восстановить запрет уже в начале 1916 г. Одна Америка увеличила свой импорт шерсти из Австралии в 10 раз, а из Южной Африки в 75 раз. Кроме того, в августе вследствие сильной засухи в большей части Австралии погибло более 15 млн. овец, что значительно сократило производство шерсти в этой стране. В довершение всего стало известно, что Германия, лишенная возможности импортировать шерсть, закупила в нейтральных странах большие партии, чтобы, с одной стороны, уменьшить этим количество запасов, которыми могли бы воспользоваться ее враги, а с другой стороны, обеспечить себя на ближайшее время после войны. Такое неблагоприятное стечение обстоятельств, усиленное еще потоплением нескольких судов, нагруженных шерстью, заставило английское правительство принять энергичные меры для обеспечения армии и населения шерстью.

Основной мерой в этом направлении, как мы уже отмечали, была монополизация всего сбора и импорта шерсти. В апреле 1917 г. была произведена перепись всего количества шерсти в Англии и в колониях.

В самой Англии все шерстяные фабрики подверглись реорганизации: число машин и станков в них было удвоено. Во всех районах, где имелись шерстяные фабрики, были организованы шерстяные комитеты из представителей фабрикантов. Комитеты

эти получали заказы от правительств и распределяли их между собой так же, как и сырой материал. Они финансировались правительством, зависели от него в отношении сырья и топлива и были ограничены известным процентом прибыли. Все это заставляло их выполнять государственный производственный план.

Весной 1917 г., ввиду необходимости проведения системы издержек (Costings System) в шерстяной и камвольной промышленностях, был создан Экспертный комитет по контрактам (Central Advisory Committee on the Allocation of Contracts), в котором принимали участие представители торговцев, фабрикантов и профсоюзных лидеров. Комитет вынес решение о создании резервного сырьевого фонда. Для достижения этой цели, при сохранении прежней цифры экспорта, прибегали к контингентированию продукции шерстяных предприятий с применением «приоритетной системы», о которой мы уже говорили.

14 апреля 1917 г. были изданы правила о порядке применения приоритетной системы для шерстяной промышленности. Установлено было три класса: А, В, С, причем класс А представлял все заказы английского и союзных правительств, В—экспортные заказы и прочие заказы государственной важности, С—гражданское потребление внутри страны. Было создано 6 районных приоритетных комитетов (Priority Committees) для выяснения наличных запасов у фабрикантов и тех, которые могли подлежать дальнейшему распределению.

Военное министерство не справлялось само с регулированием шерстяной промышленности и потому пользовалось для этого тремя органами. Этими органами были:

1. Вновь организованное в сентябре 1917 г. Управление по регулированию шерстяной и камвольной промышленности (Board of Control of the Woolen and Worsted Industry) в составе представителей Военного министерства, промышленников, торговцев и рабочих на паритетных началах. Этот орган перенял функции приоритетных комиссий по распределению сырья и пряжи для внутренних потребностей, причем Военное министерство оставляло за собой право определять размеры запасного фонда шерсти и сырья.

2. Департамент шерстяной промышленности (Department of Wooltextile Production), который размещал контракты по снабжению государства.

3. Департамент сырья (Raw Material Department), который продолжал быть ответственным за оперирование шерстью-сырьем.

Кроме того, была также создана особая организация для распределения готовых товаров между торговцами для экспорта и для внутренней торговли. Всякий торговец мог получить новую партию товаров, только отдав отчет в том, что он сделал с предыдущей. Таким образом, все шерстяное производство и потребление строго регулировались.

По расчетам правительства, установлением контроля над шерстяной промышленностью достигнута была экономия в 13 млн. фунтов стерлингов, и в общем эта отрасль текстильной промышленности, благодаря предъявлявшимся к ней со стороны армии и союзников требованиям, несмотря на затрудненную доставку сырья и строгий контроль правительства, все-таки за время войны «процветала», по отзывам самих промышленников.

Не то было с хлопчатобумажной промышленностью, к которой война, особенно в первое время, предъявляла сравнительно небольшие требования. Она оказалась поэтому в менее привилегированном положении в отношении тоннажа. Хлопчатобумажная промышленность до войны занимала среди всех других отраслей промышленности в Англии первое место, и вывоз хлопчатобумажных изделий составлял одну из главных экспортных статей Англии, от которых зависело финансовое благополучие и кредитоспособность страны. Сама Англия стояла по производству хлопчатобумажных изделий, как известно, впереди других стран мира[1].

Объявление войны имело непосредственным следствием значительное уменьшение спроса на хлопчатобумажные ткани. Наибольшее сокращение спроса произошло со стороны Индии—на 700 млн. ярдов—и со стороны Китая—на 200 млн. ярдов. Всего за 1914/15 г. вывоз хлопчатобумажных тканей равнялся 4,467 млрд. ярдов против 6,130 млрд. ярдов в 1913/14 г., т. е. он уменьшился на 35%.

В первый год войны экспорт хлопчатобумажных изделий оставался свободным, но потом, ввиду возникшего подозрения, что английские хлопчатобумажные ткани попадают в Германию, где ими пользуются для аэропланов, экспорт в нейтральные страны был значительно сокращен и товар отпускался только при наличности гарантии, что он не попадет в Германию. С половины 1916 г. стал значительно повышаться спрос на хлопчатобу-

[1] Накануне войны в ней одной работало около 60 млн. веретен, т. е. около 40% всех веретен в мире, и более 660 тысяч ткацких станков, т. е. около 35% всех станков в мире.

мажные ткани как со стороны армии на более тяжелые ткани, так и со стороны Индии на легкие ткани. Увеличился также вывоз во Францию и Голландию и улучшился сбыт в Китай. Особенно увеличился спрос на беленые, набивные и крашеные ткани. Кризис в красиной промышленности благодаря подержке правительства и привозу красок из Швейцарии несколько смягчился.

С 1917 г. хлопчатобумажной промышленности пришлось бороться с недостатком хлопка, и в начале лета 1917 г. положение стало катастрофическим. В связи с беспощадной подводной войной, с фрахтовым кризисом и вызванным этими двумя моментами сокращением ввоза сырья, хлопок-сырец стал поставляться из Соединенных Штатов в самом незначительном количестве. Почти весь тоннаж шел на перевозку продовольствия и боевых припасов. Ввиду все повышавшегося спроса на хлопок и недостаточности подвоза его в марте 1917 г. вывоз хлопка из Англии был совершенно воспрещен. Запасшиеся раньше хлопком манчестерские фирмы, воспользовавшись недостаточным его подвозом, стали спекулировать на нем и в короткое время подняли цены.

Вступление в войну Соединенных Штатов 4 апреля 1917 г. значительно смягчило кризис, но все же цены на хлопок в Ливерпуле в июне 1917 г. стали расти с зловещей быстротой. Так, за одну неделю по срочным сделкам (futures) они поднялись на 300 пунктов. Это предвещало повторение черных дней Ланкашира, бывших во время американской гражданской войны в 1860—66 гг. Ланкашир живет и дышит хлопком, и политическое настроение Ланкашира стало беспокоить правительство. Необходимо было действовать. 20 июня 1917 г. правительством закрыта была на 10 дней Ливерпульская хлопковая биржа, а 28 июня 1917 г. Министерством торговли учреждается Хлопковое контрольное бюро (Cotton Control Board).

Весной 1917 г. решено было снова открыть биржу, но разрешить продажу хлопка только фабрикантам, имеющим на покупку специальную лицензию, с таким расчетом, чтобы запасы каждого не превышали количества сырья, потребного на 3 недели. Цены не могли изменяться более, чем на 1 пенс в день.

Задача Хлопкового контрольного бюро была нелегкая. С одной стороны, было рисковано сократить в значительной мере производство, так как это вызвало бы массовую нищету, с другой—нельзя было ввозить хлопок в ущерб ввозу пищевых продуктов и взрывчатых веществ.

Бюро состояло из 13 представителей—предпринимателей (4), рабочих (4), коммерсантов и правительства. Во главе был поставлен крупный промышленник А. Г. Диксон.

Диксон умело лавировал между предпринимателями, рабочими и их лидерами и старался не доводить до конфликтов, пытаясь создать атмосферу гражданского мира в Ланкашире. Он старался придать этому органу не бюрократический, а деловой характер.

С первого дня существования бюро, Министерство торговли издало приказ, в силу которого закупка наличного хлопка без особой лицензии от бюро не разрешается. Три дня спустя в Манчестере уже работали комиссии по рассмотрению заявлений на получение лицензий. Так как недоставало лишь американского хлопка, бюро разрешало неограниченную закупку других сортов хлопка, в том числе и египетского. Так как дело шло главным образом о тоннаже, то лицензии на закупку требовались лишь для наличного товара, находящегося в пределах Англии. В Соединенных Штатах и «на воде» можно было закупать сколько угодно без всякого контроля. Лицензии на закупку сырца, находящегося в пределах Англии, выдавались лишь тем прядильным фирмам, которые имели менее 14-дневных запасов сырья на складах и не более 7-дневных по закупкам на срок.

Задачей бюро было ограничить производство, и так как сокращение рабочих часов было отвергнуто, то прибегли к ограничению числа действующих веретен.

Бюро решило временно приостановить работу 40% хлопчатобумажных веретен. Но ввиду сильного протеста рабочих, которые перед этим потребовали увеличения заработной платы, правительство решилось на эту меру только с условием, чтобы все работающие сверх положенных 60% веретена были обложены налогом в пользу фонда тред-юнионов на вспомоществование безработным. Такое решение удовлетворило обе стороны, и рабочие даже взяли обратно требование прибавки [1]. Но дело не могло обойтись без сокращения рабочих и служащих. С 10 ноября 1917 г. вступил в силу новый порядок, связанный с сокращением производства и выплатой фирмами особых сборов в фонд безработных. Организация этого дела была не так проста.

В Англии прядильные фабрики пользуются различными сортами хлопка, одни исключительно американским, другие—еги-

---

[1] Это было проведено на основании декрета Министерства торговли о сокращении продукции [The Cotton (Restriction of Output) Order, 1917.].

петским. Прядильные веретена, обрабатывающие египетский хлопок, в 1917 г. составляли всего 20% [1], а так как в египетском сырце недостатка не было, то они и стали вносить львиную долю в фонд безработных. «Американские» станки, наоборот, в фонд почти ничего не давали. Во избежание трений бюро установило общую норму количества действующих веретен. Первоначально этой нормой было 60%. «Египетские» фабрики имели возможность получать лицензию на 100% нагрузки, «американские»—лишь на 70%.

За каждое веретено сверх нормы уплачивалось еженедельно в фонд безработных при бюро $1\frac{1}{4}$ пенсов за мюльное и $1\frac{7}{8}$ пенсов за крутильное веретено. «Египетские» фирмы фактически платили в 4 раза более, чем «американские» (первые за 40% сверх разрешенной нагрузки, вторые за 100%).

Ввиду растущего недостатка в тоннаже в ноябре 1917 г. у «американцев» было отнято и право на 10% надбавку. С этого момента по июнь 1918 г. все тягости по безработице несли одни «египтяне». Но 10 декабря ставки налога на безработицу были снижены на 50%, что облегчило до некоторой степени бремя «египетских» фирм.

Что касается ткацких фабрик, то запасы пряжи были еще значительны и потому они могли работать с полной нагрузкой. Хлопковое контрольное бюро поэтому решило приравнять их к «египетским» прядильням, установив ежедневный сбор со станка сверх разрешенной нагрузки до 30 пенсов (2 шиллинга, 6 пенсов) [2]. Но усиленное потребление пряжи должно было неизбежно поглотить все наличные запасы, так как продукция явно за ним поспеть не могла. С декабря 1917 г. ткацким фабрикам и отделениям лицензии стали выдаваться лишь в размере 70% нагрузки [3]. Заказы стали сокращаться и у больтонских («египетских») прядильных фирм. Началась острая безработица, и возникло брожение. Тогда бюро было вынуждено разделить ткацкие фабрики и цехи также на две категории: 1) потребляющих пряжу из египетского хлопка и 2) из американского. Первым стали выдавать лицензии в размере 100% нагрузки.

---

[1] «Египетские» веретена были главным образом сосредоточены в районе Больтона (Bolton district).

[2] 10 декабря и здесь произошло снижение ставок на 50%.

[3] Разница в 10% между свободным уровнем американских прядильных и ткацих станков (60% и 70%) оправдывалась тем, что в нормальное время прядильщики давали значительно больше, чем потребляли ткачи и что значительная часть избытка пряжи экспортировалась.

Хлопковое контрольное бюро искусно балансировало между интересами труда и капитала, и также удачно регулировало снабжение прядилен, пользующихся американским и египетским сырьем, но оно не сумело преодолеть диспропорцию между продукцией прядильных и ткацких фабрик. С 18 марта 1918 г. максимальный процент нагрузки прядилен был снижен до 50%, а ткацких до 60%, так что соотношение осталось довоенное. Так как ткачей было 400 тысяч, а прядильщиков 289 тысяч, то почти одинаковое сокращение продукции обеих групп вызвало значительно бо́льшую безработицу среди ткачей. Хлопковый же налог на безработицу (Cotton unemployment levies) платили главным образом прядильные фирмы («египетские»). Таким образом, предприниматели-прядильщики поддерживали рабочих ткачей, и это вызывало с их стороны постоянные протесты против Бюро.

Летом 1918 г. положение обострилось еще более. Пришлось, кроме сокращения числа действующих станков и веретен, сократить и число рабочих часов с 55½ до 40 в неделю.

Трудность положения усугублялась еще тем, что американского сырца становилось на рынке все менее и менее, а замена его египетским шла медленно. Но при всех этих трудностях текстильные фирмы получали значительные доходы ввиду неограниченного спроса.

Но против Хлопкового контрольного бюро назрело движение в среде рабочих, которое привело к открытому столкновению в связи с отменой знаменитой «ротационной системы» (Rota System), т. е. поочередной периодической безработицы (своего рода круговой поруке) личного состава фабрики при сокращении ее производства и отчасти из-за порядка распределения фонда безработных. Рабочие требовали продолжения действия этой системы, т. е. чтобы очередные безработные механически возвращались к станку. Между тем Бюро в последовавшей 8 июля 1918 г. декларации категорически высказывалось за отмену ротационной системы, предлагая особенно нуждающимся безработным подавать заявления на предмет повышения ставки пособия.

3 августа 1918 г. Бюро опубликовало следующие положения: 1. Дозволенный лимит нагрузки прядильных фирм устанавливается в 55% с числом рабочих часов 45½ в неделю, вместо прежних 50% и 40 часов. 2. Ткацким предприятиям разрешается пользоваться 65% станков и 45½ час. в неделю вместо 60% и 40 часов. 3. «Ротационная система» отменяется с 10 августа 1918 г., и с этого момента прекращается выдача пособий «временно

выбывшим» (played off) рабочим из фонда Бюро. 4. С 12 августа 1918 г. повышаются ставки зарплаты на 20% (взрослые рабочие будут получать 30 вместо 25 шиллингов в неделю).

Таким образом, Бюро старалось смягчить впечатление, произведенное отменой «Rota System». Это удалось ему, но лишь отчасти.

Вопреки постановлению профсоюзов рабочие-прядильщики 14 сентября объявили стачку, прекратившуюся 7 декабря 1918 г. новым соглашением о зарплате.

Хотя прядильщики и пришли к соглашению с Бюро, но кризис не миновал, и многие мануфактурные фабрики стали закрываться из-за недостатка в материале.

После ряда неудачных попыток спасти положение Бюро в разгар прядильной забастовки 11 октября 1918 г. остановило все ткацкие станки на неделю, начиная с 21 октября, причем все рабочие за эту неделю получили возмещение из фонда безработных. Лишь небольшому числу мануфактурных фирм после напряженных переговоров с Военным министерством было разрешено работу не прерывать. После заключения перемирия 25 ноября 1918 г. ограничения во времени производства были отменены. Одновременно сборы в фонд безработных были снижены до 25% их первоначальных ставок. В декабре, с отменой прежнего соглашения о зарплате, всякие сборы в фонд прекратились. Однако пособия выдавались и далее, вплоть до хлопкового «бума» в июне 1919 г., когда безработица значительно сократилась [1].

Чрезвычайно велик был во время войны в Англии спрос на предметы *кожевенной промышленности*, так что правительство вынуждено было в интересах снабжения регулировать и эту отрасль промышленности.

Требования на обувь со стороны армии как своей, так и союзных государств были огромны. С начала войны до мая 1917 г. в Англии было изготовлено для армий до 40 млн. пар сапог (из них 8,7 млн. пар для союзников), в частности в Россию было отправлено 6 000 тонн подметок для починок.

---

[1] В феврале 1919 г. Хлопковое бюро было преобразовано в Хлопковое бюро реконструкции (Cotton Reconstruction Board), а фонд безработных (Unemployment Fund) был переименован в Хлопковый фонд в память войны (Cotton Trade War Memorial Fund) и предназначался (1,5 млн. фунтов) на пособия рабочим хлопчатобумажной промышленности — инвалидам войны или труда и пособия семьям, на просветительные цели, на научные работы в связи с хлопчатобумажной промышленностью, а также на развитие хлопковых плантаций в пределах Британской империи.

В 1916 г. был наложен запрет на вывоз кож и установлен был строжайший правительственный контроль над расходованием кож всех сортов. Ввиду недостатка толстой подошвенной кожи разрешено было делать в 50% военных заказов двойные и тройные подошвы. Все кожаные части амуниции были заменены тканными. В армии была введена большая экономия в отношении пользования кожаными изделиями, но незначительная кожевенная промышленность с трудом справлялась с военными заказами. На обслуживание гражданского населения уже нехватало ни материалов, ни рабочих рук; на эти нужды шел только товар, не пригодный для военных целей, причем цены на эту обувь повысились до небывалых размеров. В то время как для военных заказов цены были строго нормированы и обувь лишь несколько вздорожала, кожи, предназначенные для гражданского населения, оставались свободными от нормировки и поднялись в цене на 100—120%, а для некоторых сортов даже на 200—300%. Заработная плата сапожников повысилась на 50—75%; вследствие призывов в армию к этой работе стали привлекаться женщины, которые могли производить только более легкие сорта обуви. К лету 1917 г. нужда гражданского населения в обуви настолько обострилась, что военное ведомство постановило 21 августа 1916 г. отпустить для него несколько партий кожи, но исключительно ввозных, причем всем сапожным предприятиям было предписано оставить 50% товара для починок обуви.

С 1917 г. для нужд гражданского населения стал вырабатываться в отношении материала, фасона и цены один общий стандартный тип обуви, который по качеству был гораздо выше обуви, обычно имевшейся в продаже.

Еще в конце 1914 г. лорд Китченер пригласил на службу в Военное министерство Эдуарда Пентона—владельца крупнейшей сапожной фирмы. Пентон организовал отдел армейской обуви (Army Boot Department), пригласив высококвалифицированный штат из сотрудников частных предприятий. Еще до официального проведения системы издержек (Costings System) были собраны все данные о себестоимости обуви. Но когда «система издержек» получила силу закона и представилось возможным реквизировать продукцию по себестоимости, то издержки производства и цены были значительно снижены. Так как издержки производства на различных фабриках были различны, то правительство распределило всю промышленность на группы. В пределах групп оно платило всем предприятиям одинаковую цену, но цены для всех групп были

различны. Группировка предприятий была полезна в отношении большей их организованности и отбора.

В начале 1918 г. введено было государственное распределение кожевенного сырья (Leather Certificate Scheme). Заготовки кожи обеспечены были соглашением, которое еще с 1915 г. существовало между обувным отделом армии (Army Boots Department) и дубильщиками. Действовавший втечение войны Экспертный комитет (Central Advisory Committee) был расширен и превращен в Совет по кожевенной промышленности (Hides and leather Council), на который была возложена также ответственность за снабжение гражданского населения.

Из британских доминионов только в Канаде была организована военная промышленность, но контроль над мобилизованной промышленностью был сосредоточен в руках органа, созданного и ответственного перед имперским, а не местным правительством. Другие доминионы не имели ни должного опыта, ни нужных материалов для развития военной промышленности и развили ее лишь в пределах некоторых своих узких нужд.

В то же время, как мы знаем, война усилила значение продовольственного экспорта из доминионов. Усиление его было не только и не столько патриотическим, сколько весьма доходным делом; правительствам доминионов не было надобности прибегать к тем мерам, к которым прибегали в Соединенном Королевстве для поощрения расширения посевной площади [1].

Канадская промышленность мобилизована была под контролем Имперского отдела по военному снабжению (Imperial munitions Board). Он был имперским органом, входившим в Министерство снабжения (Ministry of munitions) и непосредственно подчинен был министру во всех действиях. Финансовая ответственность лежала на имперском правительстве. Board выступал в качестве единственного агента по закупкам целого ряда ведомств, занимавшихся военными заготовками. Он не только заключал контракты с существующими уже фирмами, но содействовал созданию новых предприятий по производству военных припасов в Монтреале, Торонто. Им же, например, в Британской Колумбии был учрежден медноплавильный завод. К концу войны такие казенные заводы в Ка-

[1] Тем не менее возникли две проблемы, требовавшие правительственного вмешательства: 1) выгоды от экспорта были так велики, что дороговизна на местах начала сильно возрастать, 2) необходимо было заключение всякого рода соглашений между правительствами доминионов и метрополии относительно производимых последней оптовых закупок.

наде производили сталь, шрапнели, аэропланное оборудование, взрывчатые вещества и т. п. В 1918 г., несмотря на недостаток рабочих рук, Отдел снабжения спустил на воду 23 стальных судна и 45 деревянных.

В отношении снабжения рабочей силой Board опирался на Order in Council от 4/IV—1918 г., предусматривавший, что всякое лицо мужского пола в возрасте от 16 до 60 лет, проживающее в Канаде, обязано заниматься «общеполезным трудом». Order of Council от 11/X вводил ряд правил о труде во время войны и запрещал стачки и локауты.

С 1918 г. канадское правительство стало принимать более близкое участие в управлении канадской промышленностью с целью увеличения продукции на военные цели. 8 февраля была учреждена Канадская военно-торговая коллегия (War Trade Board) в качестве подкомиссии Военного кабинета (War Committee of the Cabinet). Этой Коллегии был поручен контроль над экспортными и импортными лицензиями и надзор над промышленными и торговыми предприятиями с целью предупреждения расточительного расходования сырья, топлива, электроэнергии и части готовых изделий. Деятельность Канадской военно-торговой коллегии должна была протекать в сотрудничестве с Канадской военной миссией в Вашингтоне и Военно-торговой коллегией (War Trade Board) Соединенных Штатов. Она установила сотрудничество с Соединенными Штатами в деле использования сырьевых ресурсов обеих стран.

Таковы были основные формы вмешательства английского правительства в промышленную жизнь. **Частнохозяйственный аппарат был сохранен в полной неприкосновенности**, хотя в Англии не обошлось без нагромождения коллегиальных публично-правовых посреднических органов регулирования и контроля. Сама государственная власть, особенно в лице министра снабжения, как мы видели, довольно детально входила в дело распределения сырья и топлива, размещения заказов, контингентирования производства, нормировки и проверки цен и ограничения прибылей. Все мероприятия этого порядка проводились с большими индивидуальными различиями в разных отраслях промышленности по мере надобности в тех или иных товарах и без единого централизованного плана.

Наиболее выдержанными методами английской системы были: Costings System, «приоритет» и монополия перевозок, на которых мы выше останавливались.

Не таково было регулирование промышленности в **Германии**, где все было объединено общим планом, задуманным сверху, и проводилось через сложнейшую схему организаций нового «военно-хозяйственного» типа. Эти организации сложились в результате сращения частнохозяйственных предприятий с аппаратом государственного регулирования—процесса нового и наиболее характерного для Германии.

Война грозила тяжелым кризисом германской промышленности. Широко развитую экспортную промышленность она лишила сбыта [1]; рынки враждебных держав в мирное время поглощали около 2/3 всего ее вывоза. Удовлетворению чрезвычайно возраставшего спроса государства на предметы военного снаряжения и обмундирования армии мешал недостаток сырья (хлопка, шерсти, льна, джута, металлов, нефти, резины, чилийской селитры и т. п.), главным поставщиком которого являлись враждебные страны и их колонии [2].

Продовольственное дело было передано в руки гражданских властей с имперским канцлером и Союзным советом во главе. Переустройство промышленности в интересах обороны взяло на себя **военное ведомство**.

В своей организационной деятельности военное ведомство встретило широкую поддержку со стороны промышленности. Уже 8 августа 1914 г. по инициативе Союза промышленников (Bund der Industriellen) и Центрального объединения германских промышленников (Zentralverband der deutschen Industriellen) [3], и при участии представителей имперского и союзных правительств был учрежден Военно-промышленный комитет (Kriegsausschuss der deutschen Industrie), поставивший себе задачей «сплочение всех духовных и материальных средств, какие заключает в себе промышленность, под единым руководством опытных организаторов отечественного труда, действующих в общении с имперским правительством и германским финансовым капиталом». В состав его вошли 24 крупных финансовых и промышленных деятеля. Этим определился особый полуобщественный характер организационной деятельности военного ведомства в отличие от бюрокра-

---

1 64% всего германского вывоза в 1913 г. составляли готовые изделия.

2 47% германского ввоза в 1913 г. приходилось на сырье для промышленности и 12%—на полуфабрикаты.

3 «Bund der deutschen Industriellen» объединял представителей обрабатывающей промышленности, а «Zentralverband der deutschen Industriellen» — тяжелую промышленность.

тических методов гражданских властей в регулировании продовольственного дела.

Деятельность гражданских властей протекала в борьбе с представителями торговли и сельского хозяйства в интересах потребления и шла путем трудно достигавшихся компромиссов между противоположными интересами борющихся групп. Военное министерство стало на путь тесного сотрудничества с представителями крупной промышленности, работающей на оборону. Здесь совпадали: задачи государства, не боявшегося никаких затрат, лишь бы удовлетворены были потребности ведения войны, и интересы промышленности, которой военные заказы сулили грандиозные прибыли.

Военно-хозяйственная политика Германии тяжело отзывалась на всей так называемой «мирной» индустрии, неприспособленной технически для работ на оборону, лишившейся своих запасов и вынесшей на своих плечах всю тяжесть кризиса. Но интересы этой части промышленности были так ничтожны сравнительно с колоссальными задачами, поставленными перед государством, что они не могли остановить процесса неуклонной «военизации» промышленности.

Для снабжения военной индустрии сырыми материалами при военном ведомстве по инициативе Вальтера Ратенау, промышленного деятеля и одного из главарей электро-технической промышленности, был учрежден «Отдел по снабжению сырьем» (Kriegsrohstoffabteilung). Объяснительная записка имперского правительства мотивировала создание этого органа чрезвычайно возросшим спросом на металлы, текстильные и химические материалы и в особенности на взрывчатые вещества, недостаток которых не мог быть восполнен внутренним производством.

Ратенау в своем докладе («Германскому обществу 14-го года») 20 декабря 1915 г. намечал в этом направлении 4 задачи:

1. Все сырые материалы должны применяться прежде всего для военных надобностей и отнюдь не могут быть свободно обращаемы по воле их владельцев. 2. Необходимо усилить привоз сырья из нейтральных стран и оккупированных местностей всеми доступными средствами. 3. Необходимо усилить отечественное производство, пользуясь новейшими приемами производственной техники. 4. Следует обратить серьезное внимание на замену одних материалов другими, металлов недостающих иными, их заменяющими и доступными; словом, необходимо широкое применение суррогатов.

Ратенау хотел превратить Rohstoffabteilung в сущности в Военно-хозяйственный отдел (Kreigswirtschaftabteilung), нечто вроде хозяйственного генерального штаба.

В марте 1915 г. это учреждение получило свою организацию. Оно распадалось на 4 отдела, ведавшие: 1) разрешение общих организационных и экономических вопросов, 2) секвестры и реквизиции, 3) учет и статистические обследования и 4) транспорт и распределительные бюро. Кроме того, в состав его были введены учетные бюро (Meldestellen), число которых соответствовало количеству подлежащих учету материалов: металлов, химических веществ, сырой и обработанной кожи, дубильных веществ, джута, полотна и льна, каучука, хлопка, пеньки и жести.

Еще с 1915 г. введен был ряд ограничений по производству предметов широкого потребления для гражданского населения из тех видов сырья, которые необходимы были для военных целей. Достаточную известность получила также практика суррогатов (Ersatz)—искусственная резина из спирта, искусственная камфара, сера из гипса, кованный никель и цинк вместо меди, бумажная пряжа из древесного волокна, первые опыты с искусстзенным шелком и сукном, переработка отбросов и т. д.

Но все это не могло создать источников сырья и нормального его притока. Неудивительно, что весь наличный запас и вся продукция подлежали немедленному секвестру и должны были служить целям ведения войны.

Секвестрованный по постановлению военного ведомства сырой материал переходил в распоряжение военных обществ по снабжению сырьем (Kriegsrohstoffgesellschaften), которые учреждены были в каждой из отраслей промышленности, работающих на оборону государства, в виде частно-хозяйственных организаций с публично-правовыми функциями [1].

[1] Общества были оформлены как акц. предприятия с крупными основными капиталами, которые составлялись из членских взносов, т. е. паев, вносимых крупными предприятиями данной отрасли промышленности, организованной в военное общество. «Военные общества по заготовке и обеспечению сырьем утверждены,—писал Ратенау,—под строгим правительственным надзором. Комиссары имперской власти и отдельных министерств пользовались правом veto. Общества носят общественно-полезный характер и не должны приносить участникам никаких выгод ни в форме дивидендов, ни в форме ликвидационных прибылей. Наряду с обычными органами акц. обществ, правлением и наблюдательным советом, они имеют дополнительный орган — независимую и руководимую членами Торговой палаты или специальными чиновниками Оценочно-распределительную комиссию. Таким образом, они представляют собой промежуточное звено между акционерным обществом, как прояв-

На обязанности этих обществ лежала, между прочим, и оплата реквизиционных квитанций.

Таким образом, военное ведомство было освобождено от задачи фактического заготовления товаров, а казна—от расплат с владельцами секвестрованных запасов. Обществам было предоставлено право участвовать в обсуждении и разрешении вопросов, связанных с установлением реквизиционных цен, условий приемки и сдачи, на которых сырье должно было поставляться фабрикантам. На них, далее, была возложена и обязанность заботиться о снабжении предприятий иностранными материалами путем закупок в нейтральных странах [1].

Весь материал, поступавший в распоряжение Общества, подлежал распределению между предприятиями данной отрасли промышленности, работавшей на оборону, соответственно их потребностям и производительным способностям.

Внешняя форма организации этих Обществ носила частно-правовой характер. Ведение дела лежало на директорах, избираемых общим собранием членов и действовавших под его контролем; при директорах, в качестве совещательного органа, функционировал Совет правления.

Услугами Общества имели право пользоваться не только члены Общества, внесшие свои паи, но все предприятия соответствующей отрасли, работавшие на нужды армии. Пай не давал права на участие в прибылях Общества. Прибыль, за вычетом обычных 4% в пользу членов, поступала в распоряжение государства так же, как и весь излишек капитала после ликвидации Общества.

По основным видам сырья создано было 6 организаций этого типа: Военное общество по снабжению смазочными маслами, Общество по снабжению камвольной шерстью, Общество по снабжению химическими материалами, Общество по снабжению металлами, Общество по снабжению сырой кожей, Общество по снабжению дубленой кожей.

лением свободных капиталистических хозяйственных форм, и органом власти... Постепенно они превратились в не что иное, как в действующие по директивам органов власти хозяйственные управления, но только без бюрократической тяжеловесности последней»...

[1] На подобие Германии также и во Франции с весны 1917 г. правительство стало покровительствовать созданию консорциумов и комитетов сырых материалов, которым было поручено, под контролем государства, определять потребности страны, частных лиц и основания для их заявок. Эти консорциумы создавались по образцу Центрального комитета индустриальных закупок для оккупированных районов— акционерного общества, основанного 2 августа 1916 г. с участием государства.

Всех обществ, на которые опирался Отдел по снабжению сырьем, со своими 32 секциями и 24 отделениями, было 59 [1]. Все они были спаяны государством как бы в одно целое, и подчинились общему руководству. Совершенно правильно отмечает это явление Е. Хмельницкая, говоря, что «борьба между военным ведомством, с одной стороны, и группами крупнейших, но сначала довольно малочисленных предприятий, объединенных в военные общества, стремившихся одновременно подавить своих более мелких и раздробленных конкурентов—с другой, кончилась победой государства», а промышленные объединения превратились в строго регулируемые государством «главки» [2].

Военные общества во главе с Отделом по сырью, имея целью прежде всего снабдить армию, в результате своих мероприятий овладевали всем оборотом с данным товаром—как привозом, так и внутренним производством, распределением, ценами и всеми смежными явлениями [3]. Например, снабжение минеральными маслами было централизовано в руках Военного общества по снабжению смазочными маслами (Kriegsschmierölgesellschaft), в распоряжение которого поступали все запасы масел, ввозимые из-за границы и произведенные внутри.

Такие решительные меры, вплоть до полного секвестра всех запасов, реквизиции, разрешительного порядка распределения вызывались серьезностью положения [4].

---

[1] Отрасли промышленности, уже объединенные в синдикаты, ограничились учреждением так назыв. Abrechnungsstellen т. е. «Расчетных бюро», выполнявших те же функции, что и общества по снабжению сырьем, и кроме того имевших право от имени синдикатов принимать заказы военного ведомства для распределения их между соответствующими предприятиями. Выполнение этих заказов обязательно было для предприятий, входивших в состав синдикатов так же, как и всех других постановлений бюро, касавшихся распределения секвестрованных запасов и оплаты их.

Среди организаций этого типа следует упомянуть: Бюро по снабжению льняной пряжей, льном, хлопком, хлопчатобумажной пряжей, волосом (Rohhaarabrechnungsstelle) каучуком и др.

[2] Е. Хмельницкая, Плановое регулирование в военном хозяйстве Германии. «Вестн. Комакадемии», книга 19.

[3] Организация сырьевого хозяйства Германии описана у Rathenau W., Deutschlands Rohstoffversorgung. Berlin 1916 и у преемника Ратенау—Koeth в статье Rohstoffbewirtschaftung (Handbuch der Politik. B II, 224 стр.).

[4] Германия сравнительно хорошо обеспечена была чугуном и сталью, производство которых в первый год войны сократилось лишь до 70%, а в следующий поднялось до 80% нормального производства мирного времени. Это позволило Германии даже вывозить железо в начале войны в количестве 19% всей продукции (в мирное время около 50%).

Так, Германия оказалась в трагическом положении в области снабжения азотистыми веществами, потому что главные поставщики Германии в этой области—Чили, Перу и Норвегия—перестали их доставлять ей с началом войны. Азот, необходимый при производстве взрывчатых веществ и для удобрений, потреблялся в 1913 г. Германией в размере 235 тысяч тонн чистого азота из чилийской селитры (747 тысяч тонн = 115 тысяч тонн чист. азота), серно-кислого аммония (500 тысяч тонн = 100 тысяч тонн чистого азота), а также искусственного азота (около 10 тысяч тонн). Запасы селитры, бывшие в Германии и захваченные в Остенде и Антверпене, были недостаточны. Цены на эти продукты к июлю 1916 г. поднялись на 400%. Усиленного производства серной и азотной кислоты, нитро-глицерина, тулуола и камфоры нехватало для удовлетворения военного ведомства.

Постановлением военного министра весной 1915 г. вся чилийская селитра была секвестрована в пользу Военного общества по снабжению химическими материалами (Kriegschemicalien A. G.). Всякий оборот с этими товарами мог производиться только с специального разрешения Общества. Необходимо было усилить производство искусственно добываемого азота, которое развивалось уже до войны. Из трех способов искусственного добывания азота—получения азотной кислоты из воздуха, получения аммиака по методу Габера и получения кальциевой селитры по методу Франка и Каро—германское правительство больше всего использовало третий способ на специально созданных государственных заводах. В марте 1915 г. между германским правительством в лице Гельфериха и баварским акционерным обществом азотнодобывающих заводов был заключен договор, по которому это Общество на средства и за счет государства должно было соорудить два завода добывания кальциевой селитры (в Пистерице и в Хоржове—Верхняя Силезия). Завод в Хоржове не остался собственностью государства, а Пистерицкий завод был превращен в акционерное общество «Средне-германское акционерное общество азотодобывающих заводов», все акции которого приобрело государство. Точно так же было учреждено в 1917 г. объединенное Акционерное общество алюминиевых заводов с капиталом в 50 млн. марок, которое вследствие приобретения государством половины акций было под его контролем. В 1919 г. государство выкупило эти заводы, но обеспечило бывшим частным пайщикам (Металлобанку и химическому заводу Гроссгейм—Электрон) техническое руководство предприятием, конечно, за определенную плату.

Остановимся также на снабжении Германии текстильными материалами.

В первый год войны особых затруднений в снабжении текстильным сырьем не ощущалось, так как подвоз производился довольно правильно через нейтральные страны. Трудности начались со второй половины 1915 г., когда Англия объявила хлопок военной контрабандой. Запасы хлопка быстро истощались: в декабре 1914 г. они не превышали 197 000 кип против 570 000 кип в декабре 1913 г.; в июне 1916 г. величина запасов определялась в 200 тысяч кип. При увеличенном спросе военного ведомства это количество представлялось ничтожным, в особенности сравнительно с ежегодным «мирным» потреблением хлопка (1913—1 650 тысяч кип).

Такие же трудности встретились и в области снабжения шерстью. Нормальное потребление населения Германии определялось в среднем в 200 тысяч тонн в год, из которых только 12 тысяч тонн производилось внутри страны; во время войны одна армия потребляла 48 тысяч тонн в год. При почти прекратившемся ввозе во второй год войны—удовлетворение в полной мере одного только военного спроса оказалось невозможным. Все имевшиеся в стране запасы целиком были отданы в распоряжение военного ведомства. 28 сентября 1915 г. все текстильное сырье было взято военным ведомством на учет и им секвестровано. 1 февраля 1916 г. все ткани, могущие служить для изготовления одежды и всяких предметов военного снаряжения, были реквизированы, а вскоре этой участи подверглись также белье, платье, тряпье и всякие отбросы. В результате в июне 1916 г. из 200 тысяч тонн наличных запасов хлопка 120 тысяч тонн уже находилось в руках военного ведомства.

Текстильная промышленность, поскольку она обслуживала интересы гражданского населения, заметно сократилась уже втечение первого года войны. Безработица росла, многие фабрики закрывались или же по собственному почину сокращали число рабочих дней.

Правительство стремилось внести некоторую норму в это сокращение и довело производство до 30% нормального (циркуляр министра торговли). Цены на ткани поднялись на 200%, так что пришлось прибегнуть к ограничению гражданского населения в пользовании тканями. Весной 1916 г. организовано было распределение одежды по карточной системе при посредстве вновь созданного Бюро по снабжению одеждой.

Такое же сокращение производства было проведено для фабрик и мастерских, изготовлявших обувь, где рабочие часы постановлением 14 июля 1916 г. сведены были к 40 часам в неделю.

«Мирная» промышленность не могла приспособиться к новым хозяйственным условиям. К ней относились все те отрасли, производство которых рассчитано на внешний сбыт. Среди них наиболее пострадала химическая промышленность, производившая в больших количествах медикаменты и краски на экспорт. В состоянии длительного кризиса находилось также во время войны производство калиевых солей, что заставило правительство вмешаться в эту область и летом 1916 г. запретить организацию новых калийных предприятий.

Наиболее страдали вообще мелкие и средние предприятия, которые по своей технической и финансовой неподготовленности не могли бороться с кризисом, наступившим в первые дни войны: в интересах удобства и контроля военное ведомство предпочитало иметь дело с крупными предприятиями и объединениями; мелким предпринимателям приходилось выносить на себе всю тяжесть военных реквизиций и государственной регламентации без той выгоды, которую получала «военная промышленность» в виде колоссальных прибылей от военных заказов.

В конечном счете тяжелое положение «мирной», особенно мелкой промышленности, отражалось очень чувствительно на интересах гражданского населения, вынужденного сокращать свое потребление.

Правительство пыталось до известной степени смягчить вред, который наносился промышленности реквизициями сырых материалов. С этой целью оно организовало, например, распределение секвестрованных металлов, оставшихся после удовлетворения спроса военной индустрии. В первую половину 1915 г. при военном ведомстве было организовано Бюро по освобождению металлов от секвестра (Metallfreigabestelle) с участием представителей промышленности. Оно проверяло ходатайства о снятии секвестра и о замене металлов их суррогатами, поскольку это являлось возможным. К ноябрю 1915 г. ряд таких бюро был создан для обслуживания интересов машинной, велосипедной, трамвайной, электротехнической, механической и др. заинтересованных отраслей.

Государство оказывало при этом огромное давление на отдельные отрасли производства с целью наибольшей экономии металлов. Например, медь на производство электрических машин отпускалась лишь в том случае, если орган по учету и распреде-

лению электрических машин при Военном министерстве удостоверял наличность действительного недостатка данных машин.

На подобие Бюро по отпуску металлов в 1915 г. создано было Контрольное бюро по отпуску секвестрованной кожи (Kontrolstelle für freigegebene Leder), которое имело сначала только контрольные функции, но по новому Положению 19 апреля 1916 г. оно стало заниматься распределением сырья между фабрикантами и нормировкой самого производства и сбыта.

В некоторых отраслях правительство считало недостаточным воздействие на промышленность при посредстве «военных обществ» и создавало специальный режим применительно к особенностям данной отрасли. Так, например, зимой 1917 г. при обострении топливного кризиса правительство назначило специального «угольного комиссара», которому подчинены были 10 районных управлений и Рейнско-вестфальский синдикат. По его планам распределялись каменный уголь, кокс, бурый уголь, брикеты. Большую роль в этой организации играл Рейнско-вестфальский синдикат.

Вся военная организация германской промышленности была завершена 1 ноября 1916 г. созданием особого Ведомства военного снабжения (Kriegsamt), которое было выделено из состава Военного министерства. На него было возложено регулирование всего производства, работающего на нужды обороны, в интересах максимальной его интенсификации, распределение сырья и организация рабочей силы.

Во главе Kriegsamt'a был поставлен помощник военного министра генерал Гренер.

Все учреждение распадалось на 7 отделов, из которых первый ведал организационные вопросы, чисто военного характера, заведывал персоналом служащих и информационной частью, а шесть остальных распределяли между собой функции по регулированию производства и снабжению его сырьем, по заготовке и распределению продуктов и по распределению живой силы между армией и промышленными предприятиями.

Эта широкая организация, ставившая себе задачей объединение всех отраслей промышленности в одно стройное целое как в отношении технических методов производства, так и в области снабжения рабочими руками и сырыми материалами, завершала и сводила в систему разрозненную деятельность отдельных частей Военного министерства, из которых некоторые вошли целиком в новое учреждение (как, например, Kriegsrohstoffabteilung, Waf-

fen-und Munitions-beschaffungsamt); другие—в преобразованном виде и с расширенными функциями (Arbeitsdepartament). Отдел же по нормировке производства (Betriebsamt) осуществлял до конца сотрудничество государства с крупной промышленностью, которое наметилось с самого начала войны. Уполномоченными Kriegsamt'a в отдельных промышленных районах назначены были технически сведущие лица для изучения методов производства, проверки запасов сырья, для максимального использования производительных возможностей отдельных предприятий. Уполномоченные вербовались из среды тех же предпринимателей или лиц, близких к промышленным кругам.

Таким образом, в новом ведомстве крупным промышленникам предоставлено было непосредственное участие в разрешении основных вопросов промышленной организации и им обеспечено было руководящее влияние.

Новая государственная промышленная организация не без основания получила поэтому название «Большая фирма Германия» (Grossfirma Deutschland), которое подчеркивало сотрудничество государства с промышленностью. Это учреждение по своим задачам и масштабам было не просто учреждением военно-государственного типа в противоположность частному промышленному предприятию. Оно объединяло решительно всю военную индустрию, все военное хозяйство, а так как в это последнее понятие входило в сущности все хозяйство страны, то Kriegsamt фактически был центральной организацией германского народного хозяйства, построенной на широком использовании частной инициативы в интересах воюющего государства.

Требования на военное снаряжение, материалы и др. средства разрабатывались также и верховным командованием. В конце 1916 г. разработана была известная так называемая «программа Гинденбурга». Потребность в ней вызывалась недостатком в германской армии целого ряда специальных предметов, напр.: пушек и гаубиц большей дальнебойности, орудий настильного огня, легких пулеметов, бронебойных пуль, аэропланов, грузовиков и др. [1].

Сочетание публичноправовых моментов регулирования с организованными частнохозяйственными интересами выразительнее всего проявлялось на практике так называемых «принудительных синдикатов», давших толчок послевоенной концентрации германской промышленности. Государству было очень удобно

[1] О программе Гинденбурга см. мемуары Людендорфа (русск. пер. под ред. А. А. Свечина, т. I, последняя глава).

пользоваться аппаратом промышленных объединений, так как в этом случае не надо было создавать собственных бюрократических органов. К тому же это была одна из самых удобных форм обобществления производства и обмена с сохранением частной собственности на орудия производства.

Под «принудительным синдикатом» понимается такое объединение [1] промышленных предприятий, при котором все права отдельных предпринимателей по регулированию производства, цен по поставкам и сбыта переходят в руки центральной организации, работающей под непосредственным контролем и в соответствии с директивами государственной власти.

Надо заметить, однако, что в широком представлении под понятие принудительного синдицирования (Zwangsyndizierung) подводятся часто слишком разнообразные случаи объединения промышленных предприятий, которые вызваны не прямым, а лишь косвенным воздействием государственной власти. Вот почему этот конструктивный термин надо употреблять с большей осторожностью.

Германское правительство вынуждено было перейти к этой системе после того, как выяснилась необходимость ввести в организованное русло процесс перегруппировки в отдельных отраслях промышленности, процесс, вызванный реквизициями, ограничениями в снабжении сырьем, топливом и перемещениями на рабочем рынке. Закрытие предприятий происходило долгое время стихийно, без всякого плана; мелкие и средние предприниматели, особенно в «мирных» отраслях, разорились, в то время как оказавшиеся наиболее жизнеспособными получали громадные прибыли.

В одних случаях правительству удавалось путем угроз добиться «добровольного» синдицирования для сдерживания чрезмерных аппетитов предпринимателей, в других—приходилось прибегать к принудительному объединению.

В промышленных кругах назревали оппозиционные настроения против принудительных объединений, целесообразность существования которых в будущем, во время переходного периода, подвергалась критике уже втечение войны [2].

---

[1] Объединение это по своим военнохозяйственным признакам было ближе к понятию треста, так как оно охватывало и техническо-производственное единство предприятий.

[2] Так, например, директор Акционерного общества Феликс, инж. Бейкенберг в «Norddeutsche Allgemeine Zeitung» писал в августе 1918 г.: «Не путем государ-

Примером такого стремления заинтересованных групп предупредить вторжение правительства в их хозяйство и связанного с ним добровольного самоограничения производителей может послужить регламентация в области снабжения содой.

Запасы соды в начале 1916 г. начали истощаться под давлением большого спроса военного ведомства и гражданского населения, заменявшего содой мыло, производство которого было сокращено из-за необходимости экономить жиры.

В июне 1916 г. все производители соды объединились в синдикат, учредивший Центральное бюро по снабжению содой. Синдикат брал на себя удовлетворение в первую очередь всех требований военного и морского ведомства, а затем распределял оставшиеся количества между промышленными предприятиями, которые разбиты были на 11 групп (химическая индустрия, стекольная, текстильная, мыловаренная, прачечная, кожевенная, эмалиевая, бумагопрядильная, сахарная, по производству пищевых продуктов и торговля), представленных в синдикате.

Не в пример другим отраслям промышленности, в области цементной промышленности государственной власти пришлось бороться не с недостатком, а с обратным явлением—с перепроизводством продукта, которое ощущалось и в довоенное время и особенно обострилось во время войны, когда внешний рынок оказался закрытым. Это перепроизводство, вызвавшее конкуренцию отдельных промышленных организаций на внутреннем рынке, по соображениям правительства, грозило ослабить германскую цементную промышленность в предстоящей ей после заключения мира борьбе с другими конкурентами на мировом рынке. Попытки объединить промышленность в синдикат не приводили ни к чему, разбиваясь о сопротивление отдельных групп. Поэтому в начале 1917 г. Союзным советом издано было постановление, в силу которого имперскому канцлеру было предоставлено право регулировать производство цемента, его сбыт, поставки и цены. Канцлеру не пришлось воспользоваться своими полномочиями, так как промышленникам удалось прийти к соглашению и создать три круп-

---

ственной организации и принудительного хозяйства, а собственным творчеством в свободных организациях сплоченной индустрии и под этим знаменем стремится и сможет осуществить в будущем поставленные перед ней великие задачи германская индустрия». Такие же нападки на эту систему можно встретить в книге Beckerath,— Kräfte, Ziele und Bestrebungen der deutschen Industrie, 1919, а также у Tschirsky, Zur Reform der Industrie-Kartellen“, 1921.

ных цементных синдиката, между которыми распределилось все цементное производство Германии.

Примером чисто «принудительного» принципа может послужить устроенный еще по указу 5 ноября 1914 г. синдикат крахмальной промышленности.

Все производители картофельной муки должны были после издания указа продавать ее не иначе, как через особый синдикат, под наименованием Общество для сбыта картофельной муки (G. m. b. H.), в состав которого каждый из них должен был войти. Имперский канцлер мог установить, какую долю производства каждый собственник крахмального завода обязан был представить синдикату для производства хлеба («К—хлеба» с примесью картофельной муки) и на каких условиях.

Более сложные обстоятельства предшествовали образованию угольного синдиката, внутри которого происходили трения между группами Стиннеса и Тиссена.

Сильно увеличившаяся за последнее десятилетие угольная добыча Германии поставила ее на третье место по продукции (1913 г.: Соединенные Штаты—450 млн. тонн, Англия—287 млн. тонн и Германия—277 млн. тонн—вместе с бурым углем). Недостаток рабочих рук и расстройство транспорта, особенно обнаружившиеся в первые же месяцы войны, подействовали понижающим образом на добычу угля[1]. Соответственно этому повышались цены на уголь, так что к апрелю 1916 г. они превысили цену мирного времени на 25%. Главный район добычи угля (Рурский бассейн), дававший 50% всего продукта, находился в руках Рейнско-вестфальского синдиката, которому принадлежали права на регулирование добычи, сбыта и цен. Срок существования этого синдиката истекал 31 декабря 1915 г. Возникшие между членами его разногласия вызывали опасение, что договор не будет возобновлен и угольный рынок окажется во власти спекулянтов, что представлялось особенно опасным во время войны при исключительном значении угля для всей индустрии и транспорта.

---

[1]

Добыча по годам	Каменный уголь	Бурый уголь
1913	190	87
1914	161	84
1915	147	88
1916	158	94
1917	167	95
1918	160	100

Правительство решило прибегнуть к принудительному синдицированию угольной промышленности и издало с этой целью постановление 12 сентября 1915 г.[1]. В силу этого постановления, центральной администрации союзных государств, а впоследствии имперскому канцлеру было предоставлено право объединять угольные предприятия в синдикаты. Постановление предусматривало обязанность членов объединения сдавать весь добытый уголь в распоряжение синдиката, который должен был организовывать его сбыт и устанавливать цены, причем правительству предоставлялось право понижения этих цен, если 30% всех членов настаивали на таком понижении. Деятельность синдиката должна была подлежать контролю со стороны государственного комиссара (о котором мы упоминали выше), пользующегося правом возражения против решений, «нарушающих закон или государственные интересы». Правительство отказывалось от своих прав, предоставленных ему этим постановлением, если предприятия, в совокупности производящие не менее 97% всего угля, добровольно объединятся и учредительный договор не будет «противоречить государственному интересу». Таким образом, и в случае добровольного объединения за государственной властью сохранялось известное право воздействия. Угроза оказала воздействие, и Рейнско-вестфальский синдикат был возобновлен в конце 1916 г. на новое пятилетие.

Рейнские углепромышленники, поставленные перед альтернативой: принудительный или добровольный синдикат, отказались от дальнейшего сопротивления и основали 14 сентября 1915 г. совместно с прусской казной так называемый переходный синдикат (Übergangssyndicat) сроком до 31 марта 1917 г. Туда вошли 85 рудничных хозяйств с добычей 108,7 млн. тонн угля, 25,2 млн. тонн кокса, 5,4 млн. тонн брикет. (В стороне остался только концерн Функе.) 22 марта 1916 г. прусский министр торговли и промышленности потребовал образования постоянного синдиката, который до тех пор не мог быть заключен из-за разногласий. Он был заключен сроком с 31/III 1917 по 31/III 1921 г. В новый синдикат благодаря умелому применению правительственного давления вошли не только рурские копи, но и некоторые торговые общества горного прусского фиска, а также—некоторые частные

---

[1] Wandel-Hecht, Organisationsformen der deutschen Rohstoffindustrien (die Kohle) — Verl. Josef Kösel, München, 1924 г.—приводит дату 12 сент. 1915 г., а Fritz Kestner, Der Organisationszwang — K. Heimans Verl., Berlin 1927 г. — говорит (стр. 209) о постановлении 12 июля 1915 г.

предприятия, стоявшие в стороне. Рейнский каменноугольный синдикат достиг таким образом желанной цели—укрепления своей торговой монополии на угольном рынке.

Образцом энергичного вмешательства государства в производство при помощи «принудительных синдикатов» была обувная промышленность.

Постановления «об организации производственных объединений в обувной промышленности» были дополнены специальным уставом. В силу § 1 этого постановления все промышленные предприятия, возникшие ранее 1 августа 1914 г., подлежали объединению в общества даже и без их согласия на это. Если лица, производящие обувь, не войдут в состав этих объединений, то они наказуются тюремным заключением до года или штрафом до 15 000 марок (§ 4 отд. III пост.). Этим обществам предоставлялось право регулировать производство и сбыт «соответственно количеству имеющихся запасов сырья и народнохозяйственным потребностям». Устав предусматривал организацию «Наблюдательного комитета» в центре и его исполнительных органов на местах в виде Распределительных комитетов отдельных обществ.

Участники общества не имели права самостоятельного сбыта своих товаров; сбыт находился в руках Распределительного комитета. Последний имел право в назначенный им срок требовать от предпринимателей сведений о количестве произведенных ими товаров и назначать цену за поставленные товары. Условия поставок, продажные цены, размер причитающейся предпринимателям прибыли и способы использования избытков определялись Наблюдательным комитетом. В состав Наблюдательного комитета входил представитель имперского канцлера, имеющий право совещательного голоса в заседаниях Комитета и право veto по отношению ко всем постановлениям, нарушающим закон или противоречащим государственному интересу.

При Наблюдательном комитете учреждался совет, состоящий из представителей торговли и потребления по назначению канцлера. Наблюдательный комитет давал на места распоряжения о способах, месте и размерах производства, об условиях сбыта и продажных ценах; он распределял сырье и являлся посредником при распределении запасов морского и военного ведомств; он контролировал деятельность отдельных обществ, имел право наложения дисциплинарных взысканий, заключавшихся в полном или частичном лишении права на участие в прибылях лиц, виновных в несоблюдении постановлений Союзного совета, устава и рас-

поряжений Наблюдательного комитета. Наблюдательный комитет имел, далее, право требовать от предпринимателей сообщения сведений не только об имеющихся у них запасах сырья, полуфабрикатов и готовых изделий, но также об орудиях производства. Он мог требовать предоставления их в пользование или в собственность отдельному обществу за плату, размер которой окончательно определялся особым третейским судом. Он мог, наконец, объявить их подлежащими секвестру.

Лица, виновные в неисполнении распоряжений Комитета, подлежали наказанию тюремным заключением до 1 года или штрафом до 15 000 марок, так же как и все те, кто производил обувь без разрешения Комитета, кто отказывался передать в распоряжение общества изготовленный им товар, кто не следовал указаниям Комитета в области производства товаров и кто злоупотреблял предоставленным ему Комитетом сырьем и полуфабрикатами или пользовался этим не в соответствии с его указаниями.

Мы видим, как далеко заходило внедрение государственной власти и самое существо производства. Она присвоила себе не только обычные функции синдикатов, как контингентирование производства, нормировка цены и регулирование снабжения сырьем, но и вменила промышленности в обязанность предоставление по требованию власти не только «запасов сырья, полуфабрикатов и изделий», но и «орудий производства» «в пользование или собственность отдельных обществ» (объединенных предприятий) и все это под угрозой тюремного заключения и штрафа.

Но все жалобы, непрерывно раздававшиеся в прессе, в общественных кругах и в самом рейхстаге на такое «устранение частнохозяйственной инициативы и подавление предпринимательского творчества», к которому приводит регулирующая деятельность государства, и все протесты против такого положения вещей смолкали перед давлением экономической необходимости.

В своих речах в Рейхстаге в конце войны министр внутренних дел Гельферих разъяснял, что только «под давлением обстоятельств» правительство решилось стать на этот путь, с которого оно сойдет, как только «позволят обстоятельства». Признавая, что осуществление этой системы неизбежно связано с рядом нежелательных последствий, он указывал, однако, что последствия ее менее тяжелы, чем это было бы в случае, если бы «мы предоставили все естественному ходу событий».

Грозное положение германской промышленности, исчерпавшей последние запасы сырья и вынужденной довольствоваться все

меньшими запасами угля, было достаточным основанием к тому, чтобы при таких обстоятельствах считать возвращение к свободному рынку и частнохозяйственной инициативе весьма опасным. В этом ясно отдавали себе отчет представители власти, не склонные вообще преуменьшать значения «предпринимательского духа» в промышленной и торговой жизни Германии.

Своеобразный характер имела мобилизация промышленности в Соединенных Штатах Америки, о которой существовали преувеличенные представления в отношении ее боевой, промышленной мощи, решившей судьбу войны.

Америка, действительно, бросила на чашу весов свою увесистую гирю, склонив их в сторону Антанты, но ей удалось это не сразу, не без невязок, неудач и трений.

Хотя мобилизация промышленности была завершена в Соединенных Штатах лишь к самому концу войны, а серьезный толчок к ее организации последовал лишь после объявления войны— 7 апреля 1917 г., но все же и в начале войны, когда Америка оставалась нейтральной, вопросы хозяйственной обороны поставлены были в порядок дня. Уже с осени 1916 г., т. е. в момент, когда Соединенные Штаты совершенно не были готовы к войне и когда в Вашингтоне полагали, что на случай вмешательства в войну хватит и 200 тысяч армии [1], стал функционировать Совет национальной обороны (Council of National Defense).

Однако мысль, что современную войну ведут не столько армии, сколько «военизированные» заводы, не чужда была Америке еще в 1915 г. В этом году организован был во главе с Эдиссоном Отдел военно-морской консультации (Naval Consulting Board), целью которого была частичная военизация промышленности для постройки флота, равного британскому. Из этой организации вышли многие идеи военно-хозяйственного строительства, для осуществления которых создавались многочисленные комиссии и подкомиссии, постепенно обрабатывавшие общественное мнение. Член Национального совета обороны Гросвенор Кларксон в своей книге об американской промышленности во

[1] Масштаба бывшей войны не представляли себе и в Соединенных Штатах. Так, президент американской стальной корпорации Фаррель полагал еще в 1917 г., что на ведение войны потребуется 17% американского производства стали, но через несколько месяцев, когда Америка вмешалась в войну, он количество это увеличил до 40%, затем до 80%; к концу же войны оказалось, что требуется 120% нормальной продукции Соединенных Штатов.

время войны[1] говорит о косности американских деловых кругов, о том, что, прежде чем победить Германию, Америка победила себя и это ей стоило больше времени и сил, чем победить врага на военном фронте.

Опыт, накопленный организацией Эдиссона, перешел по преемственности в организованный, по его же инициативе, Комитет промышленной подготовки (Industrial Preparednes Committee), составленный не из ученых, а из практических деятелей, и дело уже шло не о флоте, а о всех вооруженных силах страны. К концу 1916 г. был собран обширный материал о заводах, пригодных для военной промышленности, числом до 20 тысяч.

Созданный 29 августа 1916 г. Совет национальной обороны (СНО) имел своей главной задачей выяснить все условия для успешной военно-промышленной мобилизации; он имел право давать инструкции промышленникам и образовывать себе подобные органы. При Совете национальной обороны организована была Консультационная комиссия (Advisory Comission) из 7 членов— представителей промышленности, торговли, финансов, транспорта, народного здравия и труда. Это было первой попыткой ввести в военно-хозяйственные вопросы частных специалистов.

Вскоре Совет национальной обороны отошел на второй план, представляя из себя бюрократическую организацию из 6 министров (военного, морского, внутренних дел, земледелия, торговли и труда), а Консультационная комиссия стала выдвигаться на первый план. В ней выдвинулся один из членов Бароч (В. M. Baruch), бывший спекулянт с Уолл-Стрит, проявивший огромную инициативу.

8 января 1917 г. Бароч выступил в Комиссии с требованием предоставить ему полномочия на переговоры с промышленными фирмами для создания «коопериpующих групп» по всем отраслям промышленности. Все 7 членов Комиссии разъезжали по стране, беседовали с директорами крупных заводов и объединений, и пропагандировали идеи военно-хозяйственного сотрудничества. Консультационная комиссия избрала своим председателем Герберта Гувера, министра торговли, установив таким образом тесную связь с правительством. 12 февраля 1917 г. Комиссия разбилась на 7 секций, по числу ее членов[2]. Эти секции послужили основой для дальнейшего формирования органов снабжения.

---

[1] Grosvenor B. Clarkson, Industrial America in the World War., Houghton Mifflin C°. 1923.

[2] Виллард — транспорт и пути сообщения; Б. Бароч — минералы, металлы ип рочее сырье; Г. Э. Коффин—снаряды и промышленные фабрикаты, стандартизация

Консультационная комиссия признала, что самой боевой задачей является снабжение промышленности сырьем, особенно теми его видами, которые не добываются в стране; затем, в центре внимания должен быть транспорт, как основа снабжения и правильная организация внешней торговли. Незадолго до объявления войны, по предложению Комиссии, организован был 31 марта 1917 г. Комитет закупок (Purchasing Committee) из 6 представителей армии, 7—флота и 4 членов Консультационной комиссии (Бароч, Коффин, Розенвальд и Мартин), но вскоре эта комиссия была переименована в Главный комитет военного снабжения (General Munitions Board), послуживший основой для новой и окончательно сформировавшейся организации **Коллегии военной промышленности** (War Industrial Board), начавшей действовать 8 июля 1917 г. 7 членов Коллегии получили звание правительственных комиссаров [1].

Коллегия военной промышленности (КВП), по официальной формулировке, была призвана быть связующим звеном между правительством и промышленностью. Она должна была сообразовывать средства производства с задачами момента, определять очередность и степень необходимости отдельных ведомств в удовлетворении основных потребностей снабжения, ведать вопросами цен, труда, рабочей силы и других факторов товарного снабжения. Наряду с КВП формально оставалась в силе деятельность Совета национальной обороны (СНО) и Консультационной комиссии, но фактически это был первый шаг к объединению военно-промышленного контроля в одних руках. СНО был слишком оторван от жизни, слишком бюрократичен. Консультационная комиссия была слишком громоздкой организацией и не имела достаточно власти.

КВП энергично приступила к регулированию цен, начала кампанию экономии, проводила расчетные операции, выясняла размеры заявок, упорядочила дело распределения заказов (непосредственное размещение заказов находилось в руках центральных управлений Военного министерства), создала Междусоюзнический комитет снабжения и европейский подотдел КВП под названием

Ю. Розенвальд — снабжение; Х. Годфрей — инженерное дело и техническое образование; С. Гомперс—труд и профессиональная гигиена; Ф. Мартин—медицина и хирургия (общая санитария).

[1] Состав ее был следующий: председатель (Charman) — Ф. Скотт. Члены: Бароч — сырье, Брукингс — фабрикаты, Ловетт — вопросы приоритета, Фрэн — труд, полк. Пирс — армия, вице-адмирал Флетчер — флот.

«Иностранная миссия» (Foreign Mission). Комиссия формально не пользовалась методами принуждения, но фактически развилась в орган промышленной диктатуры. Средствами этой диктатуры были: 15 млрд. долларов, ассигнованных американским правительством на военные заказы, плюс 10 млрд. долларов «Междусоюзнического закупочного комитета» и приоритетный порядок, т. е. определение очередности в удовлетворении нужд на сырье, топливо, рабочую силу и т. д. отдельных отраслей промышленности. Приоритетный порядок, как я уже указывал, применялся широко в английской практике.

При СНО уже в мае 1917 г. действовал Приоритетный комитет (Priorities Committee). По решению американского Конгресса «приоритет» был предоставлен прежде всего Военному и Морскому министерствам, а с 10 августа 1917 г. и Отделу мореплавания (Shipping Board). Когда 4 марта 1918 г. Бароч был назначен председателем Коллегии военной промышленности, Приоритетный комитет, во главе которого стоял известный юрист Паркер, был облечен большими полномочиями. Своим письмом к Барочу от марта 1918 г. президент Вильсон передал в сущности всю власть по приоритетам КВП. И с этого момента порядок очередности, устанавливаемый КВП во главе с Барочем, стал одним из мощных факторов регулирования промышленности. Приоритет касался прежде всего снабжения топливом, электроэнергией, сырьем, распределения рабочей силы и транспортных средств. Трудность приоритетной системы заключалась в том, что надо было установить ее не только между внутренними военными и тыловыми нуждами, между отдельными категориями военного снабжения, но также и между союзными государствами-заказчиками. Американская промышленность подчинялась приоритету с 1 июля 1918 г. (циркуляр № 4). Первое приоритетное свидетельство было выдано КВП 25 сентября 1917 г., и с этого дня до перемирия было рассмотрено 211 тысяч заявлений о приоритете. Американская промышленность была разделена в отношении приоритета на 5 групп [1]. КВП каждый раз решала вопрос, что следует производить прежде всего и кто должен получить данный продукт.

---

[1] Группа А составляла все срочные и исключительные военные заказы. Группа А заключала главным образом машины, оружие, амуницию, средства передвижения,—словом, то, без чего воюющее государство обойтись не может. Группа В — материалы, необходимые для поддержки здоровья и сил в тылу, но без прямой связи с фронтом. Группа С — важные отрасли промышленности, к которым еще не применялась приоритетность, т. е. которые не значились в приоритетных списках. Группа Д — остальные группы товаров. Были и подразделения групп.

Коллегия со времени председательствования Бароча действовала быстро и решительно и распространила свою деятельность далеко за пределы Америки. Она регулировала вывоз селитры из Чили, снабжала Испанию удобрениями в обмен на мулов, необходимых на французских фронтах, развивала самую разнообразную деятельность, но—что самое главное—она сломила сопротивление собственной промышленности. Например, когда стальная промышленность стала повышать цены, КВП на конференции в Вашингтоне 21 сентября 1917 г. пригрозила секвестром заводов и добилась установления твердых цен до 1 января 1918 г. Точно так же КВП добилась сокращения производства легковых автомобилей на 50%, усилив вместо этого производство грузовиков, танков и аэропланов.

Производительность американской промышленности достигла к 1918 г. большой высоты и, несмотря на транспортные затруднения, Америка становится серьезнейшим фактором боевого снабжения на европейских фронтах. КВП развернулась в огромную организацию, облеченную дискреционной властью. С согласия президента этот орган из 10 членов, во главе с Барочем, командовал в области производства, продажи и распределения материалов, изыскания новых источников снабжения взрывчатыми веществами, орудий, снарядов, химических продуктов, накладывая свою руку на все крупные контракты. После последней реорганизации КВП опиралась на 12 подведомственных органов [1], которые, в свою очередь, разделялись на 60 производственных секций по группам товаров.

Из 6 основных органов Военного управления [2], действовавшего под руководством СНО, КВП была самой мощной и влиятельной. С диктатором Барочем конкурировал лишь нарастающий авторитет Гувера.

Результаты военно-промышленного регулирования в Соединенных Штатах надо признать значительными, принимая во внимание короткий период развертывания промышленной мобилизации

[1] 1) Приоритетный подотдел — П/о для установления очередности. 2) Расчетное бюро. 3) П/о консервации (экономия, запасы). 4) Секция промышленных изобретений. 5) П/о производственных средств. 6) Консультационный комитет по оборудованию заводов. 7) П/о труда. 8) Технический консультационный П/о. 9) Союзная комиссия по закупкам. 10) П/о планировки и статистики. 11) П/о финансовых средств и военизации производства. 12) П/о регулирования цен.

[2] Продовольственная администрация (Food Administration), Топливная администрация (Fuel Administration), Военно-торговая коллегия, Администрация труда (War Labour Administration), Администрация железных дорог.

(18 месяцев) и организационные неудачи первых месяцев, когда комиссии, комитеты и правительственные органы нагромождались друг на друга без ясного плана. Основные методы регулирования—учет заявок, нормировка цен, стандартизация, транспортное районирование—все это на основе сговора правительства с промышленностью дало серьезные результаты, по быстроте гораздо большие, чем в других странах. По винтовкам, ручным гранатам, пулеметам, ружейным патронам американская промышленность превзошла своих союзников. Военизация промышленности в этой стране хозяйственного индивидуализма достигла огромного и быстрого развития и притом в своеобразной форме, заслуживающей самого тщательного изучения.

Точно так же Италия, не сразу вступившая в войну, успела мобилизовать и пустить в ход свою военную промышленность, использовав время своего нейтралитета для подготовки к войне. Это был период тайной мобилизации (mobilizatione occulta), во время которой она накапливала на своей территории недостающее ей сырье, увеличивала работу металлургических заводов, организовывала нужный технический персонал.

Еще до произведенной 23 мая 1915 г. мобилизации итальянское правительство принимает меры к овладению промышленной организацией страны. 22 мая 1915 г. все правительственные распоряжения, касающиеся работ, производимых в целях национальной обороны, получили силу закона. Это дало возможность фиксировать цены, реквизировать предприятия, контролировать частные контракты на военные товары, брать в свое распоряжение частные предприятия, производящие предметы военного снаряжения, оборудовать и расширять эти предприятия для увеличения их производительности, обязывать руководящий персонал этих предприятий давать правительству требуемые последним сведения даже в том случае, если это нарушает коммерческую тайну; наконец, в силу этих законов, персонал предприятий, работающих на оборону, в случае необходимости, должен был подчиняться юрисдикции военных и морских судов, т. е., другими словами, предприятия милитаризовались.

Все эти декреты давали итальянскому правительству возможность пристально следить за работой промышленности, ограничивая известными пределами ее сверхприбыли. Верховный комитет по военному снабжению, состоявший наподобие американского Совета национальной обороны из важнейших министров, стоял во главе военного снабжения и военно-хозяйственного регулиро-

вания. Под его руководством функционировали многочисленные комитеты и подкомитеты.

Для лучшего разделения труда Италия была распределена между областными комитетами (сначала их было 7, а потом 11). Эта децентрализация облегчила снабжение сырьем и обмен продуктами между различными отраслями и дала возможность избежать встречных перевозок, имевших место во Франции и России.

За зиму 1914/15 г. Италия собрала изрядный запас топлива, но недостаток его все же заметно сказался в первые недели войны. Италия получила уголь из Америки и Англии и была уверена, что снабжение ее углем будет протекать нормально. 1916 год прошел в этом отношении благополучно, но в 1917 г., с развитием подводной войны, подвоз стал затрудняться. Некоторые заводы принуждены были закрыться или сократить число дней и часов работы в тот момент, когда, ввиду отступления, Италия особенно нуждалась в усилении вооружения. Пришлось обратиться к Франции и опять-таки к Англии с просьбой о доставке угля не морем, а сухим путем, что обременило и без того перегруженную железнодорожную сеть. В 1918 г. Италия получила столько же угля, как и в 1917 г., но, подготовленная к этому, она сумела ограничить потребление угля на домашние надобности, заменив его по возможности древесиной, развивая добычу бурого угля и переходя на белый уголь. Благодаря этому удалось вновь увеличить продукцию предприятий до размеров 1916 г.

Втечение всей войны Италия нуждалась в шерсти, хлопке, коже. Несмотря на принятые меры для увеличения их продукции на своей территории, ей пришлось импортировать все эти продукты в большом количестве.

Италия издавна получала весь артиллерийский материал от Круппа, но еще до войны она начала предпринимать шаги, чтобы стать в этом отношении независимой от заграницы. С 1914 г. итальянское производство предметов артиллерийского снабжения стало усиленно форсироваться [1].

Итальянский военно-промышленный аппарат действовал сравнительно удачно и даже во Франции слышались советы «брать с Италии пример» [2].

---

[1] Дневная продукция ружей 1915 г. — 600, в 1918 г.—3 300, патронов в 1915 г. 1 400 000, в 1918 г. — 3 400 000, снарядов — 5 000 и 45 000. Еще быстрее шло развитие авиации: аппаратов на фронте было в 1915 г.—56, в 1918 г. 1 055, новых аппаратов в 1915 г. — 50 в мес., в 1918 г. — 750 в мес., предприятий, работающих на авиацию было в 1915 г. — 17, в 1918 г. — 107.

[2] О России см. часть II.

ЛИТЕРАТУРА

В. Гриневич, Народное хозяйство в Германии, Берлин, «Научн. мысль», 1924. Ю. Ларин, Государственный капитализм в Германии, Госиздат, 1928. С. Вишнев, Экономическая подготовка Франции к будущей войне, Госиздат, М.-Л., 1928. С. Вишнев, Мобилизация промышленности в С.-А. С. Штатах, «Военный вестник», М., 1927. М. П. Павлович (М. Вельтман), Интернационал смерти и разрушения (Военная индустрия в Англии, Франции и Германии до и во время войны), М., изд. «Коммунист», 1918. Его же, Что такое империализм? (Железный вопрос в мировом конфликте.) Изд. «Жизнь и знание», 1918. Его же, О приспособлении германской мирной промышленности к производству для военных нужд во время всемирной войны. (По материалам инженера Штейнметца в сборн. Шварте «Техника во время всемирной войны», № 121—128, 1924.) Ф. Гугенгейм, Viag пути концентрации германской государств. промышленности, Госиздат, М.-Л., 1927. П. Каратыгин, Общие основы мобилизации промышленности для нужд войны, изд. «Военный вестник», М., 1925. Людендорф, Мои воспоминания о войне. Русск. пер. под ред. А. А. Свечина, т. I. Е. Хмельницкая, Плановое регулирование в военном хозяйстве Германии, «Вест. Комм. академии», кн. 19. С. Мирный, Мобилизация промышленности в Англии и в С. Ш. в войну 1914—1918 гг., журнал «Война и техника», № 46, 1923. Walter Rathenau, Reden und Schriften aus Kriegszeit, Gesammelte Schriften, fünfter Band, в особенности: Die neue Wirtschaft, Probleme der Friedenwirtschaft, Deutschlands Rohstoffversorgung. Его же, Von Kommenden Dingen. Dritter Band. Prof. Beckerath, Kräfte, Ziele und Bestrebungen der deutschen Industrie, 1919. Tschirsky, Zur Reform der Industrie-Kartellen, Berlin, 1921. Fritz Kestner, Der Organisationszwang, K. Heimans Verl. Berlin, 1927. H. Giebel, Die Frage der Verstaatlichung der Kaliindustrie, Berlin, I. Springer, 1918. Geschäftsbericht des Kriegsausschusses der deutschen Industrie, Berlin, Georg Bernhard, Uebergangswirtschaft, Berlin, Verlag Karl Sigismund, 1918. Edwin Carpow und Hermann Kranold, Vollsozialisierung des Kohlenbergbaues. Berlin, «Gesellschaft und Erziehung», 1921. Arthur Feiler, Vor der Uebergangswirtschaft, Frankfurt a/M., Verlag der «Frankfurter Zeitung», 1918. Dr. Ing. Koeth, Rohstoffbewirtschaftung, Handbuch der Politik, B. 2. Berlin — Leipzig, Walther Rotschild, 1920. Krieg und Volkswirtschaft in Einzeldarstellungen. Berlin, Verlag von Leonhard Simion N. F. Wendelin Hecht, Organisationsformen der deutschen Rohstoffindustrien, Die Kohle, München, Verlag Josef Kösel und Fr. Pustet. 1924. Hubert D. Henderson, The cotton control board, Oxford At the Clarendon Press, 1922. R. A. S. Redmayne. The british coal mining industry during the war. The Carnegie Endowment. Lord Emmott, Nationalization of Industries and criticism, London, T. Fisher Unwin Ltd. Edwin C. Eckel, Coal, Iron and War, London, George G. Happar and Co Ltd. A. Aftalion, L'Industrie textile en France pendant la guerre. Publications de la dotation Carnégie. Arthur Fontaine, L'Industrie française pendant la guerre. Publications de la dotation Carnégie. Reboul, Mobilisation industrielle, Berger — Levrault, Paris 1925. Gaujouz — L'effort de l'industrie française pendant la guerre, Montpellier 1920. Grosvenor B. Clarkson, Industrial America in the world war, Boston — New-York.

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ

МИЛИТАРИЗАЦИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ТРУДОВАЯ ПОВИННОСТЬ

На примере Германии мы видим, насколько далеко под давлением необходимости шло вмешательство государства в промышленную жизнь. Но на этом регулирование не могло остановиться. Раз контроль по мобилизации промышленности дошел до таких подробностей производства, как это имело место в принудительных синдикатах и других промышленных организациях, руководимых Kriegsamt'om, то он должен был логически вылиться в полную милитаризацию и распоряжение самой рабочей силой.

Рабочий вопрос обострился, недостаток свободной трудовой силы давал себя чувствовать с каждым днем войны все острее: снабжение оружием и снарядами становилось вопросом труда— это чувствовалось уже у немцев в боях на Сомме, и недаром глава Kriegsamt'a, генерал Гренер, говорил, что и «война превратилась в войну рабочих сил», что «военный вопрос есть военно-рабочий вопрос».

Всего в Германии трудового населения было к началу войны 30 млн. человек [1]. Из 15 млн. мужчин в возрасте от 17 до 46 лет к концу 1916 г. призвано было 9½ млн. человек, непризванными остались около 5½ млн. Если считать, что не менее 2 млн. были совершенно неспособны к военной службе, то годных и неиспользованных для военной службы оставалось около 3½ млн. человек. Это были очень молодые люди призывного возраста 1918—1919 гг. и затем мужчины, пользовавшиеся отсрочками по занимаемым должностям и исполняемым работам, главным образом в промышленности. Для замены же 9½ млн. ушедших на фронт работников наличных ресурсов было недостаточно: ни безработные, ни женщины, подростки и старики, ни военнопленные и рабочие из оккупированных областей не могли заместить вы-

---

[1] По последней до войны переписи 1 декабря 1910 г. и промысловой переписи 12 июня 1907 г.

бывших из хозяйства работников. Занимающихся самостоятельным промыслом в промышленности перепись 1907 г. насчитывала 11 255 254 человек, в том числе 9 152 330 мужчин и 2 103 924 женщины. Если принять во внимание прирост промышленного населения за время между 1895—1907 гг. и тот же процент прироста присчитать к промышленному населению для периода 1907—1916 гг., то последний составит к 1917 г. 14 млн., в том числе 11½ млн. мужчин и 2½ млн. женщин.

Занятые в промышленности самостоятельным промыслом лица распадались по этому подсчету на 1 900 000 предпринимателей, 1 100 000 служащих и 11 000 000 рабочих. Среди рабочих было 9 млн. мужчин и 2 млн. женщин, тогда как в сельском хозяйстве женщины-рабочие составляли около 60%, в промышленности они не достигали и 20% общего числа рабочих.

Безработица в Германии за время войны стала постепенно падать, и в стране все больше и больше стал ощущаться острый недостаток в рабочих руках. В то время как в августе 1914 г. на 100 мест имелось в Германии 248 кандидатов, в августе 1913 г.—178, уже в марте 1915 г. предложение труда не могло покрыть его спроса, дав на 100 вакансий только 98 кандидатов, в феврале 1916 г.—86, в октябре 1916 г.—64 на 100 свободных мест (в октябре 1915 г.—89; 1914—154; 1913—179).

В абсолютных цифрах к концу 1916 г., по статистике профессиональных союзов, безработные могли составить не более 20 000 человек.

Применение женского труда сделало в Германии большие успехи во время войны. Нет точных данных, позволяющих судить, сколько новых женщин, ранее не работавших, привлечено было к промышленному труду [1]. Количественное увеличение женского

[1] Некоторые данные можно почерпнуть из статистики больничных касс, где число их членов-женщин выросло за время войны на 600 тыс. человек. Рост числа женщин в отдельных отраслях промышленности (по данным больничных касс) был значителен. Так, женщин насчитывалось:

	В металлобр. пром.	В произв. предм. питания
1 июня 1914 г.	58 481	67 716
1 января 1915 г.	47 202	58 248
1 июля 1915 г.	84 362	76 829
1 января 1916 г.	141 876	103 791
1 августа 1916 г.	135 632	123 797

Изменение полового состава рабочей масcы, а также физическое истощение рабочих привело в конце войны к падению производительности труда.

труда в промышленности, сельском хозяйстве и на общественной и государственной службе всего за время войны выразилось в притоке около 2½ млн. человек. Военнопленных, привлеченных к работам вместе с трудящимися, переведенными из оккупированных местностей, насчитывалось около 2½ млн. Если прибавить сюда стариков и подростков, которые по статистике мирного времени не могли дать более 1½ млн. человек, то из всех резервов пополнения ушедшей трудовой силы в 9½ млн. человек замещено было около 6½ млн. человек, т. е. всего около ⅔ призванных на военную службу. Наиболее успешно замещение было в области сельского хозяйства, где применялся труд военнопленных и пришедших из городов женщин.

Наибольший недостаток в рабочих руках испытывала промышленность.

Данные, помещенные в годовых отчетах за 1916 г. крупных горнозаводских предприятий, указывали на сокращение производства в связи со все растущим кризисом на рынке труда. Например предприятие «Феникс», производившее в 1912/13 г. 7 252 млн. тонн продукта, в 1915/16 г. дало только 5 650 млн. тонн. Согласно годовому отчету за 1915/16 г. горнозаводского предприятия «Cute Hoffnungshütte», производство сократилось почти на ⅓. В то время сократились и расходы на содержание служащих и рабочих. В первом предприятии они упали с 68,2 до 64,3 млн. марок, во втором—с 51,2 до 48,5 млн. марок. Так как номинальная заработная плата за время войны поднялась, то эти цифры указывают на сильное сокращение числа занятых в предприятии рабочих. На такое сокращение труда указывал и отчет Бохумского союза («Bochumer Verein»), где заработная плата, составлявшая прежде 38,5% всего оборота, упала до 25,6%.

Были признаки, по которым можно было предполагать, что сельскохозяйственное население даже увеличилось за время войны, между тем как промышленность не обладала новыми резервами рабочих рук кроме женщин, применение труда которых имело свой предел в семейных и бытовых условиях жизни.

Для изыскания чрезвычайных средств пополнения рабочей силы на основе уже сложившейся военно-хозяйственной системы оставалось только издать закон о трудовой повинности («отечественной вспомогательной службы»—Vaterländischer Hielfsdienst).

Из приведенных кратких цифровых данных видно, что закон мог рассчитывать на очень ограниченные новые кадры неиспользо-

ванных мужских сил (3½ млн.) и центр тяжести его мог лежать не в привлечении новых работников, а в перемещении их из производств, не связанных с обороной, в производства, необходимые для войны, а также в использовании женского труда за счет благополучия семейного домашнего хозяйства. Перемещение рабочей силы правительство проводило с самого начала войны.

Имперская власть, при содействии которой вся Германия покрылась сетью бирж труда, объединенных в центральном имперском бюро труда (Reichszentrale für Arbeitsnachweise) уже с начала войны принимала меры к тому, чтобы урегулировать рабочий вопрос в промышленных предприятиях.

Здесь имперская власть встречала содействие со стороны организованной промышленности в лице Военно-промышленного комитета и самих рабочих, вступавших в отдельных случаях в соглашение с предпринимателями относительно добровольных ограничений в свободе передвижения и прикрепления к предприятию.

Военное министерство, со своей стороны, принимало меры к тому, чтобы снабдить рабочими руками предприятия, работающие по выполнению военных заказов. Оно давало отпуска и отсрочки военнообязанным, командируя их в распоряжение предприятий. Эти так называемые reclamierte являлись зачастую объектом тяжелой эксплоатации со стороны предпринимателей, вынуждавших их итти на все уступки и на понижение заработной платы под угрозой возвращения на фронт. По мере обострения рабочего кризиса выступали со своими распоряжениями и главнокомандующие отдельных округов, призывавшие под страхом наказаний тюрьмой и штрафом всех лиц, достигших определенного возраста и не подлежащих призыву в войска, к несению трудовой повинности в промышленности, работающей на оборону. 30 окт. 1916 г. Верховное командование обратилось к рейхсканцлеру с предложением ввести всеобщую военную и трудовую повинность, но правительство не решилось сразу на эту меру. Речь шла о том, чтобы создать общеимперскую организацию распределения труда, целью которой должно было быть, вопервых, привлечение к труду всех способных к работе и, следовательно, общее увеличение трудовых кадров, а вовторых, распределение этой рабочей силы по отдельным отраслям промышленности с целью наиболее рационального ее использования в интересах обороны.

Первоначальный проект Военного министерства заключался в простом увеличении сроков призыва на военную службу, которое должно было охватить всех трудоспособных мужчин в возрасте до 65 лет. Таким образом, все наличные запасы рабочей силы оказались бы в распоряжении военных властей, которые путем старой системы отсрочек и отпусков могли бы организовать распределение труда по своему усмотрению. Когда стало ясно, что проведение меры столь исключительного принципиального значения встретит противодействие общественного мнения, пришлось отказаться не только от этого, но и от другого проекта: осуществить трудовую повинность в форме постановления Союзного совета без участия Рейхстага. Правительству пришлось обратиться в парламент и оно пустило в ход все средства для того, чтобы парламентское обсуждение не вдавалось в принципиальные суждения, а приняло бы характер простой формальности, заручившись путем предварительных переговоров с представителями отдельных фракций их согласием на проведение этой меры. Согласия, было не так трудно добиться, так как мера эта вызывалась острым экономическим кризисом, грозившим сильно ослабить военную мощь Германии. Опубликованный 23 ноября 1916 г. правительственный законопроект состоял из 4 параграфов.

В § 1 говорилось о том, что «каждый немец мужского пола в возрасте от 17 до 60 лет, не призванный в войска, обязан втечение войны нести патриотическую вспомогательную службу» (Vaterländischer Hielfsdienst). Такой службой, по смыслу § 2, являлась служба государственная и в правительственных учреждениях (bei den behördlichen Einrichtungen), в особенности же работа в военной индустрии, в земледелии, по уходу за больными, во всякого рода военно-хозяйственных организациях, равно как и «в других предприятиях, имеющих непосредственное или посредственное значение для целей ведения войны».

Руководительство всей организацией передавалось Kriegsamt'у.

§ 3 уполномочивал Союзный совет на издание постановлений, определяющих порядок исполнения этого закона, причем карательная санкция могла доходить до года тюрьмы или штрафа в 10 000 марок. Наконец в силу § 4 закон должен был вступить в действие немедленно с момента опубликования. Постановление об его отмене могло быть издано только Союзным советом.

В своем обосновании первоначального, внесенного в рейхстаг, проекта германское правительство намечало две цели, достижение которых преследовалось установлением вспомогательной

службы: 1) увеличение тыловой армии (Heimatsarmee) и 2) внесение строгого единства и планомерного регулирования в организацию труда. Задача заключалась в создании новых кадров рабочей армии, а главное—в перераспределении живой силы между фронтом и тылом.

Предполагалось, вопервых, что удастся заменить и освободить для фронта часть военнообязанных, пользующихся отсрочками. Вовторых, выдвигалась необходимость усиления военной промышленности. В Бюджетной комиссии рейхстага Гельферих подчеркивал, что недостаток в рабочей силе дает себя особенно чувствовать в отраслях, производящих предметы снаряжения и всякого рода военные материалы. Втретьих, весьма важное значение придавалось расширению экспортной промышленности, потерпевшей существенный урон в связи с выступлением (28 августа 1916 г.) Румынии. Пришлось пожертвовать вывозом ради усиления военного производства. Результатом было новое весьма значительное падение марки в нейтральных странах. Вчетвертых, сельские хозяйства настаивали на увеличении производства удобрений, чтобы обеспечить лучший урожай на будущий год.

С введением трудовой повинности связывался еще ряд других задач, надежд и пожеланий...

Трудовая повинность, как сказано, распространялась на всех не работавших раньше мужчин в возрасте от 17 до 60 лет. Гельферих заявлял в Бюджетной комиссии рейхстага, что «число способных к труду, не имеющих никакого занятия, в настоящее время относительно невелико: центр тяжести проведения закона лежит поэтому не в привлечении не имевших до сих пор занятий, а в передвижении рабочих сил из одних отраслей хозяйства в другие более важные для обороны и снабжения населения».

Авторы объяснительной записки прежде всего обращались к рабочему классу. «Для того чтобы еще значительнее усилить эту армию тыла,—говорилось в записке,—необходимо осуществить строго централизованную регламентацию труда, которой пока ему недостает. Она одна может повысить его производительность до максимума и гарантировать производству нормальное развитие». Упомянув о том, что в переживаемое время никто из способных к труду не должен от него уклоняться, записка говорила прямо, что принцип свободы в распоряжении своей рабочей силой не может сохраняться в тех же неограниченных размерах, в каких он осуществлялся прежде. «Каждый

немец должен применять весь свой труд там, где это нужнее всего для родины, и где он наилучшим образом может использовать свои физические и духовные способности. При разрешении вопросов о том, какие работы вообще должны производиться во время войны и что должны делать отдельные лица, может приниматься во внимание только степень значения данной отрасли труда для целей войны и для тесно связанного с ней народного продовольствия».

Таким путем оказывалось, по мнению авторов записки, возможным увеличить соответственно потребности производительность особенно важных предприятий и в то же время освободить большее число лиц для службы в войсках. Предлагая забыть все социальные противоречия и классовые группировки, записка заявляла, что при назначении на работы будут приниматься во внимание различия в возрасте, семейное положение, место жительства, здоровье и прежняя профессия, «поскольку это будет допустимо с точки зрения государственного интереса».

Стремясь к возможно скорому осуществлению предположенного мероприятия, правительство внесло законопроект прямо в Бюджетную комиссию райхстага без первого чтения его в пленарном заседании.

Обсуждение законопроекта в Бюджетной комиссии рейхстага длилось 4 дня с 23 по 27 ноября 1916 г. Несмотря на сообщение министра внутренних дел и руководителя «Кригсамта», которые убедили большинство комиссии в необходимости этой меры, и несмотря на настойчивые просьбы представителей правительства не задерживать ее осуществления и положиться на добросовестность и понимание исполнительных органов, Комиссия в громадном большинстве высказалась за неприемлемость краткого правительственного проекта. Только крайне консервативная группа в данном случае оказалась заодно с властью.

В то же время все фракции рейхстага, начиная от национал-либералов и кончая социал-демократами, не могли разделить и точки зрения независимой социалистической рабочей группы, которая стала в резко оппозиционное отношение к самой идее трудовой повинности по существу, считая, что осуществление ее в условиях настоящего хозяйственного строя приведет лишь к крайнему угнетению рабочих и поставит их в крепостную зависимость от предпринимателя. Большинство рейхстага считало необходимым выработку компромиссного решения, которое, служа в первую очередь государственным интересам, в то же время

давало бы известные правовые гарантии рабочему классу. На эту же точку зрения стало и социал-демократическое большинство, на страницах «Форвертс» доказывая, что непримиримое отношение к проекту повело бы лишь к изданию его в наименее выгодной для рабочих форме.

Убедившись в том, что предложенный проект не пройдет, правительство, при участии членов Комиссии, спешно выработало новый проект, заключавший в себе сравнительно с первым много существенных изменений и дополнений.

Новый проект, снова обсужденный в бурных заседаниях Комиссии, вылился, наконец, в закон из 20 пунктов, и 29 ноября рейхстаг приступил к первому чтению законопроекта. Принципиальное обсуждение законопроекта, начавшееся с речей имперского канцлера и министра внутренних дел, не внесло ничего нового. По разъяснению генерала Гренера, всякие поправки и дополнения к проекту являются лишь «украшениями» его и нисколько не могут изменить его практического осуществления, тесно связанного с деятельностью Kriegsamt'a. За исключением «независимой» рабочей группы все фракции рейхстага высказались за принятие закона в его дополненном виде. Социал-демократическое большинство в своем стремлении реабилитировать новую меру в лице некоторых своих представителей утверждало даже, что новый закон вносит существенное улучшение в положение рабочих, организуя защиту их интересов. Депутат Давид, признавая с одной стороны, что закон этот являлся глубоким вторжением в область личной свободы, в то же время находил, что социалистическая идея «делает в нем значительный шаг вперед» с незначительной лишь оговоркой, что закон вводит обязанность труда не непосредственно в пользу государства, а в пользу частных капиталистических предприятий.

2 декабря закон в редакции Бюджетной комиссии, значительно измененной и дополненной, был принят большинством 235 голосов против 9 голосов «независимой» рабочей группы. Он был без оговорок принят Союзным советом и 5 декабря получил утверждение императора.

Центр тяжести закона, как мы уже отмечали, был не столько в привлечении новых рабочих сил, сколько в распределении ее наличных запасов. Поэтому наряду с общей обязанностью нести «патриотическую вспомогательную службу», которая в силу § 1 вводилась для каждого немца мужского пола в возрасте от 17 до 60 лет, закон вводил принцип ограничения в свободе выбора труда,

запрещая всякому лицу, занятому в «привилегированном» предприятии, оставлять работу без согласия предпринимателя. Лицо, которое примет к себе рабочего, не представившего соответствующего удостоверения до истечения двухнедельного срока со дня оставления им работы, подлежало наказанию тюремным заключением до года и штрафом до 10 000 марок. Такому же наказанию подлежал и тот, кто откажется от выполнения возложенных на него обязанностей (§ 9, п. 1 и § 18, пп. 1 и 2).

Осуществление задачи по собиранию и распределению рабочей силы находилось в руках «Кригсамта» (§ 3). В состав его входил «особый ведающий это дело департамент (Kriegsarbeitsamt), который распадался на два отдела. Один заведывал урегулированием рабочего вопроса в предприятиях, другой—пополнением убыли в войсках. Установлением тесной связи между разрешением обеих задач надеялись достигнуть максимальной экономии живой силы и наиболее рационального ее использования [1].

Особым «областным комитетам» предоставлено было решение вопросов, какие отрасли хозяйства относятся к военной промышленности (т. е. на какие из них распространяется рабочая повинность), какие предприятия подлежат закрытию, сокращению, расширению и т. д. и не является ли чрезмерным количество лиц, занятых в той или иной отрасли военной промышленности или в отдельном ее предприятии. Комитет состоял из 7 членов: офицер, горный или фабричный инспектор, один из высших гражданских чиновников и по два представителя от рабочих и хозяев.

«Кригсамт» сначала обращался с общим призывом к обязанным лицам о добровольном исполнении своей обязанности. Когда таким путем не удавалось покрыть всего спроса, то окружная комиссия, аналогичная областным комитетам низовая инстанция, осуществлявшая отдачу на работу, обращалась к отдельным лицам с письменным требованием. Если по истечении двух недель эти лица не находили себе занятий в областях, перечисленных в § 2 закона, Комитет имел право принудить их к определенной работе (§ 7).

Приэтом в силу § 8 он должен был «по возможности» считаться с возрастом, семейными отношениями, местожительством, здоровьем и прежней профессией лица, а также обращать внимание на то, чтобы предложенная плата была достаточной для содержания его и его семьи.

---

[1] Ю. **Ларин**, Государственный капитализм военного времени в Германии 1914—1918 гг.), Гиз., 1928 г., стр. 151—188.

Эти же «окружные комиссии» решали, как видим, вопрос, куда определить рабочего, если он оставлял прежнюю службу в одной из отраслей «военной промышленности» и не находил себе нового места втечение двух недель. На решения «окружных комиссий» можно было жаловаться в упомянутые выше «областные комитеты».

Для улажения недоразумений между рабочими и предпринимателями первые избирали особые рабочие комитеты, организация которых обязательна была во всех предприятиях, занимающих не менее 50 человек, за исключением сельскохозяйственных и казенных. Такие же комитеты избирались и служащими предприятия (§ 11). Они имели право доводить до сведения предпринимателей жалобы и желания рабочих, и высказывать по этому поводу свое мнение.

Если рабочему комитету не удавалось достигнуть соглашения с предпринимателем, то дело переходило на рассмотрение «увольнительного комитета», состоявшего из одного офицера, как председателя, трех представителей от рабочих и трех—от предпринимателей. По два с обеих сторон являлись постоянными членами, остальные назначались из лиц той профессиональной группы, к которой принадлежали заинтересованные лица. Приговор, постановленный против рабочего, обязывал его подчиниться требованию предпринимателя и продолжать у него работу; приговор, направленный против предпринимателя, давал рабочему лишь право оставить предприятие (§ 13). Эти же комитеты решали вопрос о праве рабочего оставить предприятие, если предприниматель отказывает ему в своем разрешении.

Рабочий мог оставить место трояким образом. Вопервых, он мог сделать это самовольно, против воли хозяина, никуда не апеллируя. За это не установлено было никакой судебной или административной ответственности, но ни один хозяин не имел права принимать к себе на работу такого рабочего втечение двух недель после самовольного оставления им прежнего места. Это означало, что по истечении двух недель рабочий должен был быть принудительно командирован куда-либо на работу упомянутой выше «окружной комиссией», ибо свыше двух недель быть без работы не разрешалось, а самостоятельное приискание нового места втечение двух недель закон делал при самовольном оставлении прежнего невозможным.

Второй выход был следующий: оставление прежнего места с письменного разрешения прежнего хозяина. В таком случае рабочий имел две недели для приискания новой должности, но

при общем недостатке рабочих рук нельзя было рассчитывать на такое разрешение хозяина.

Третий исход был: уход с разрешения «увольнительного комитета». При несогласии хозяина отпустить рабочего комитет мог выдать рабочему увольнительное свидетельство собственной властью, если считал, что у рабочего есть «серьезные основания» (wichtige Gründe) для ухода. Упомянутое изъятие в пользу рабочих заключается в следующем точном постановлении закона: «Серьезным основанием для ухода с места считается соразмерное (angemessene) улучшение условий труда» в пределах совокупности предприятий, на которые распространяется закон о рабочей повинности. Это значит, что Комитет не имел права отказать рабочему в увольнительном свидетельстве в двух случаях: вопервых, когда хозяин не согласен был улучшить условия труда (увеличить заработную плату) согласно требованиям рабочего, признаваемым Комитетом «соразмерными». Во-вторых, когда рабочий мог указать другого хозяина, согласного принять его на работу на лучших против прежнего места условиях.

Этим исчерпывались гарантии, которые закон давал для защиты интересов рабочих. Он не только отказывался от установления минимальной заработной платы, на введении которой настаивали представители рабочих организаций, но вводил институт, преследовавший как раз обратные цели и представлявший военной власти право определять обязательный для рабочего максимум вознаграждения с оставлением за предпринимателем прежней свободы в определении ее минимума.

Вся система покоилась, как видим, на иерархии организаций во главе с уполномоченным «Кригсамта»: 1) областные комитеты, 2) окружные комиссии и 3) увольнительные комитеты. Все зависело от «Кригсамта», как откровенно заявлял в Рейхстаге Гренер: «при этом законе все зависит от исполнения. Этот закон лишь плащ, содержимое которого будет определено исполнением. Вы можете украшать плащ всевозможными красивыми позументами и узорами, это вам ничуть не поможет, если мы будем неразумно осуществлять его. Хотя бы вы пытались предусмотреть как можно больше и создать всякие гарантии для рабочих, материя остается все же чрезвычайно сложной и без разумного поведения «Кригсамта» даже опасной (заседание 29 ноября 1916 г.)».

Общественное мнение Германии было чрезвычайно взволновано «трудовой повинностью». Оно признавало ее весьма важной для успеха войны и в то же время нападало на нее. Президент Рейхс-

тага Кемпер, закрывая заседание 2 декабря в день принятия закона о трудовой повинности, заметил, что «едва ли когда-либо за время существования Рейхстага на рассмотрение высокой палаты предлагался законопроект столь глубокого значения».

Людендорф в своих мемуарах выражает крайнее недовольство законом 2 декабря 1916 г. «Это было ни рыба ни мясо,—писал он,—а мы хотели чего-то цельного».

«Только первый параграф напоминает о том, к чему стремилось командование». «На практике этот закон, в особенности по способу его проведения в жизнь, являлся ублюдком, не имевшим ничего общего с нашим требованием поставить весь народ на службу отечеству, и тем самым дать пополнение для армии и рабочие руки для фронта и тыла». «Вскоре выяснилось, что закон о вспомогательной службе являлся не только неудовлетворительным, но и вредным. Для солдат особенно чувствительно было то, что призванные на вспомогательную службу оплачивались в тех же самых отраслях производства и должностях гораздо выше, чем мобилизованные по прежним законам и работавшие в качестве откомандированных» [1].

Хотя Рейхстаг принял закон о трудовой повинности огромным большинством, но он подвергался резким нападкам со всех сторон. Социалисты называли его не иначе, как каторжной тюрьмой (Zuchthaus), Ю. Ларин называет эту систему «организованным феодализмом».

Нападки на трудовую повинность и указания на малоценность ее практических результатов делались в иностранной литературе враждебных Германии стран. Во **Франции** созвана была даже конференция в ноябре 1916 г. для выработки ответных мер. 23 ноября н. ст. появилось уже официальное сообщение о циркулярах, разосланных по решению Совета министров всем префектам министром внутренних дел Мальви. Прежде всего предписывалось прекратить выдачу пособий всем лицам (в том числе женам солдат и безработным), которые будут отказываться от предлагаемой им наемной работы без исключительно важных оправдывающих их обстоятельств. Затем префекты должны были обратиться к пенсионированным чиновникам и другим гражданам, бывшим в таком положении с приглашением предложить свои услуги для платной работы в канцеляриях, бюро, конторах и т. п. учреждениях и предприятиях, работавших на оборону.

[1] **Людендорф**, Мои воспоминания о войне. Русск. пер. под ред. А. Свечина, т. I, стр. 265—266.

Англия ничем не ответила на германскую трудовую повинность. Но там, в сущности, правительство могло мобилизовать каждого гражданина. Закон давал право освобождать военнообязанного от воинской повинности под условием исполнения им другой работы и фактически он должен был работать столько,—сколько, где и как укажет военное ведомство. Сводилось это к тому, что все рабочие прикреплены были к своему месту.

Такой же порядок существовал и в Канаде. То же имело место и в Италии, как мы упоминали об этом в главе о мобилизации промышленности.

В двух странах трудовая повинность приняла чисто милитарный характер. Это имело место в оккупированной Польше, где существовали «гражданские рабочие батальоны», которые Германия сначала предполагала мобилизовать как бы для войны, но использовала для других целей,—для постройки путей, сооружений,—словом, для мирных работ. Затем Исландия, получившая автономию, объявила мобилизацию граждан; но так как она не думала вести войны, то использовала их для постройки дорог, осушки болот, запашки земельных участков и т. п.

В России проекты трудовой повинности возникали еще в начале войны, когда Главное артиллерийское управление (ГАУ) вошло в Совет министров с проектом перевести казенные заводы на особое положение, т. е. на положение как бы мобилизованных. Работу на заводах предполагалось рассматривать как особую форму воинской повинности с прикреплением рабочих к заводам. Целью этого проекта было бороться с переманиванием рабочих из одного предприятия в другое, с возможным массовым уходом рабочих на полевые работы и т. п. Но Совет министров признал этот проект несвоевременным. В декабре 1914 г. ГАУ вторично вошло в Совет министров с тем же предложением и вторично встретило отклонение его. Наконец в третий раз, 7 марта н. ст. 1915 г. (22 февраля), Совет министров окончательно отклонил это предложение, «считаясь с вполне лойяльным и в общем спокойным настроением фабрично-заводского населения и с опасениями дать повод к нежелательным толкам и волнениям».

Идея эта была не популярна. Власть боялась таких проектов, опасаясь волнений рабочих и обострения социальных вопросов. Только такие «решительные» члены Особого совещания по обороне, как Марков 2-й, всегда, когда речь шла о частных заводах, исполняющих заказы на оборону, высказывали мысль, что только при условии милитаризации предприятий, работающих на оборону,

возможна действительная мобилизация промышленности и зависящее от нее полное снабжение армии боевыми припасами. Особое совещание игнорировало эти заявления, считая их несерьезными.

29 августа 1915 г. в Особое совещание по обороне поступил на рассмотрение законопроект министра торговли и промышленности о мобилизации промышленных предприятий. Докладчиком по этому вопросу был член Государственной Думы И. И. Дмитрюков.

Он прежде всего отметил, что проект исходит не от надлежащей инстанции (Министерства торговли), что дело это касается исключительно Военного министерства и что подобный проект уже вносился на обсуждение [1]. Военное министерство вносило уже в Государственную Думу проект закона о военнообязанных, состоящих в промышленных предприятиях служащими и рабочими. Комиссия по военным и морским делам 15 августа 1915 года приостановила рассмотрение этого проекта, вплоть до внесения законопроекта о мобилизации промышленных предприятий, чтобы рассмотреть их совместно.

Уже само возникновение этих проектов, как мы видим, проходило под знаком величайшей путаницы как по существу, так и в смысле порядка бюрократического прохождения, что свидетельствовало об отсутствии у правительства ясного взгляда и решимости:

Подвергнув критике и коренной переработке проект Министерства торговли о мобилизации промышленных предприятий, И. И. Дмитрюков предложил проект закона в новом виде, а именно:

I. «Действие высочайше утвержденных положений Совета министров: а) от 4 сентября 1914 года (Сбор. узак., ст. 2374) о заготовлении в военное время необходимых для армии и флота предметов и материалов и б) от 17 октября 1914 года (Сбор. узак. ст. 2717) об установлении надзора за деятельностью промышленных заведений, исполняющих заказы военного и морского ведомств—отменить.

II. В изменение и дополнение подлежащих узаконений на время настоящей войны постановить:

1) Фабрично-заводские, горные и горнозаводские предприятия, как правительственные, так и частные, изготовляющие предметы,

[1] Он имел в виду упомянутый выше проект ГАУ, который назывался „Особые правила, установленные на время настоящей войны в целях безостановочного хода работ в промышленных предприятиях, изготовляющих предметы, необходимые для государственной обороны".

необходимые для государственной обороны, а в случае надобности и другие промышленные предприятия, могут быть объявляемы военным министром в мобилизованном положении на основаниях, в нижеследующих статьях определенных.

2) В предприятия, объявленные в мобилизованном положении, назначаются военным министром особые уполномоченные.

3) Правила об объявлении предприятий в мобилизованном положении, а также о правах и обязанностях означенных в предыдущей (2) статье особых уполномоченных издаются военным министром.

4) Никто из служащих и рабочих предприятия, объявленного в мобилизованном положении, не может оставить службу или прекратить работу в сем предприятии иначе, как с письменного разрешения особого уполномоченного по представлению заводоуправления.

5) Со времени объявления предприятия в мобилизованном положении служащие и рабочие не могут быть поставлены в отношении оплаты труда в менее благоприятные условия, чем действовавшие для тех же служащих и рабочих до объявления предприятия в указанном положении.

6) В предприятиях, объявленных в мобилизованном положении, военному министру предоставляется: а) введение для служащих и рабочих обязательных сверхурочных и праздничных работ, б) разрешение на работы в ночное время лицам, не достигшим 17-летнего возраста, и лицам женского пола в предприятиях, относящихся к числу тех, в коих ночные работы означенным лицам воспрещены, и в) отмена других ограничений, установленных в законе в отношении производства работ в предприятиях, упомянутых в ст. 1-й сего закона.

7) Станки, машины, механизмы, инструменты и материалы, необходимые для производства в предприятии, объявленном в мобилизованном положении, могут быть подвергнуты реквизиции лишь с особого в каждом отдельном случае разрешения военного министра.

8) Заведующие (владельцы или управляющие) предприятиями, объявленными в мобилизованном положении, а также служащие, рабочие сих предприятий, оказавшиеся виновными в несоблюдении правил о предприятиях, объявленных в мобилизованном положении и основанных на оных распоряжениях, независимо от предания в подлежащих случаях суду, подвергаются в районе театра военных действий, по распоряжению главноко-

мандующего, а в прочих местностях—подлежащего главного начальника военного округа или равных им по власти лиц аресту или заключению в тюрьме или крепости сроком до трех месяцев или денежному взысканию до трех тысяч рублей.

Служащие и рабочие предприятий, объявленных в мобилизованном положении, за понесенные труды могут быть представляемы особыми уполномоченными к почетным наградам».

При обсуждении этого проекта наметились три течения, интересные для характеристики того разброда во мнениях и принципиальных взглядах, которые царили тогда в умах людей, долженствовавших организовать по обдуманному плану оборону государства.

Большинство членов Особого совещания находило, что идея о перенесении на особое положение заводов, работающих на оборону, возникло еще в начале войны, но по соображениям политического характера осуществление ее задержалось. Следует приветствовать то, что Совет министров поручил разработать Министерству торговли законопроект о мобилизации промышленных предприятий, хотя правильнее было бы поручить это Военному министерству. При том всенародном характере, который принимает война, раз часть населения призвана на фронт и жертвует там своей жизнью, то другая часть, находящаяся в тылу, обязана работать не покладая рук, чтобы обеспечить армии необходимое орудие в борьбе с врагом.

Это течение, которое о д о б р и т е л ь н о о т н о с и л о с ь к п р о е к т у, считало, что целью его является ограничить путем мобилизации уход рабочих с предприятий, но отнюдь не борьба со стачками, как предполагали некоторые противники этого проекта. Действующее положение об Особом совещании по обороне предусматривало ряд карательных мер по отношению к составу администрации завода, но не устанавливало таких же мер по отношению к рабочим. Поэтому вполне разумным, по их мнению, было уравнять рабочих и администрацию завода в смысле ответственности. Для осуществления этих уравнительных целей приведенный законопроект казался им вполне своевременным.

Другое течение считало, что закон этот должен иметь применение как к случаям оставления работ отдельными служащими и рабочими, так и к забастовкам. Было бы не логично воспрещать оставление работ отдельным рабочим и не считать нарушением установленной повинности массовый их уход. Если же признать, что проектируемый закон распространяется и на

забастовки, то необходимо согласовать его с действующим законом о забастовках в предприятиях особой государственной важности. Несомненно, что обеспечение устойчивости работ на заводах, связанных с обороной, крайне необходимо и нельзя забывать, что здесь происходит смешение этой повинности с воинской повинностью. Между тем воинская повинность распространяется на все население мужского пола за немногими исключениями; по проекту же заводская повинность распространяется на случайный круг лиц, которые по добровольным договорам поступили в предприятия. Поэтому при замене свободного соглашения между работодателем и рабочим обязательным трудом необходимо дать служащим и рабочим мобилизованных предприятий надлежащую компенсацию, иначе возможны недовольство, брожение и задержка прилива новых рабочих в такие предприятия.

Предотвращения стачек этот закон не достигнет; вместе с тем он обостряет социальные вопросы, возлагая на целую часть населения новые тяготы без всякой компенсации какими-либо преимуществами.

Кадеты, входившие в Особое совещание по обороне—А. И. Шингарев и М. С. Аджемов, категорически отвергали самую идею о милитаризации промышленных предприятий по правовым соображениям. Речь идет как бы об особой системе несения воинской повинности. Закон о воинской повинности имеет в своей основе равенство всех по отбыванию этой повинности. Здесь же предлагается для рабочих и служащих определенной категории заводов нести повинность, в то время как владельцы предприятия такой повинности, по предполагаемому проекту, не несут. Поэтому законопроект, в принципе противоречащий основным началам несения воинской повинности, неприемлем. Политически также несвоевременно издание этого закона, односторонне регулирующего жизнь, свободу и труд рабочих, так как результаты будут совершенно противоположны поставленной цели. К тому же момент для выработки мер борьбы со стачками и уходом рабочих из предприятий уже упущен, ибо эти меры должны были бы быть проведены в начале войны, сейчас же (29 августа 1915 г.) этот законопроект может вызвать серьезные волнения среди рабочих.

После продолжительных прений по этому вопросу—прений, в которых царило и смешение понятий, и политические шатания, и отсутствие ясного взгляда на интересы даже тех групп, которые представляли в Особом совещании его члены, решено было

«сообщить Совету министров суждения Особого совещания по поводу законопроекта». Интересно, что доклад И. И. Дмитрюкова озаглавлен был «О мобилизации», а журнальная формулировка постановления гласила: «О милитаризации промышленных предприятий». Никто не проводил ясного различия между этими понятиями.

Разговоры о мобилизации-милитаризации возобновлялись в Особом совещании по обороне и позже [1].

Суждения Особого совещания о милитаризации промышленных предприятий, работавших на оборону, и о прикреплении к ним рабочих сообщены были Совету министров, но законопроект не увидел света.

Идея трудовой повинности и близких к ней мероприятий снова всплыла в конце существования Временного правительства, получив отчасти отражение в законопроекте: «О центральном комитете по распределению рабочей силы» [2].

Особое совещание по обороне, продолжавшее свое существование и в 1917 г., выработало также проект, по которому вводился институт особых «военноуполномоченных» с широкими правами в деле урегулирования взаимоотношений между рабочими, служащими и администрацией, с правом устанавливать такие основы оплаты труда, которые ведут к усилению производительности, с «правом увольнять своей властью рабочих, служащих и в необходимых случаях прибегать к содействию военной силы и возбуждать судебное преследование».

На московском государственном совещании 12 августа 1917 г. министр торговли С. Н. Прокопович, рисуя мрачную картину

[1] Через три с половиной месяца, 16 декабря 1915 года, В. И. Литвинов-Фалинский внес проект с докладом «О мобилизации промышленности». А. М. Михельсон прочел в том же заседании доклад «О мобилизации промышленности в Германии» и о необходимости применить в России некоторые приемы, добытые из опыта этой милитаризации. «Мобилизация» и «милитаризация» и в этих обсуждениях смешивались.

Доклад Михельсона напечатан кроме журналов Особого совещания по обороне (№ 33), также в III части работы А. Маниковского—«Боевое снабжение русской армии в 1914—1918 гг.» Москва, 1923 г.

[2] По Положению о Центральном комитете по распределению живой рабочей силы (Изв. Сов. раб. и солд. деп., № 96, 1917 г.) в его полномочия входило: «рассмотрение общих вопросов, касающихся планомерного использования рабочей силы для нужд армии и флота, промышленности и торговли, сельского хозяйства и перевозок, и «выработка мер о привлечении к работе способных к труду, не принимающих участия в производительной деятельности»...

хозяйственной разрухи и упадка производительности труда, среди мер борьбы с этим злом упоминал и о «необходимости издания общего закона о трудовой повинности или ряда законов частных, вводящих обязательный минимум числа рабочих дней в месяц и минимум дневной производительности».

Но все эти проекты, периодически возникавшие за время войны, при старом режиме и при Временном правительстве, так и не получили осуществления.

Как Германия и Англия, так и Италия, Франция и Россия проводили с неумолимой последовательностью таксы, твердые цены, реквизицию, монополию, вмешательство в производство, принудительные объединения, но Германия сверх того дошла и до трудовой повинности. Трудовая повинность, проведенная во время войны раньше и решительнее всех в Германии, как в осажденной стране, была логическим завершением системы регулирования народного хозяйства.

Россия под влиянием войны шла теми же этапами, но в 1917 г. остановилась перед трудностями овладения народным хозяйством. Регулирование отставало от запросов войны.

ЛИТЕРАТУРА

М. Лурье (Ю. Ларин), Трудовая повинность и рабочий контроль. «Книга» 1918. Ю. Ларин, Государственный капитализм военного времени в Германии, Гиз, 1928. Материалы Главного управления генерального штаба, 1916 г. Справка В. М. Штейна Комитету по ограничению снабжения и торговли неприятеля (КОС), 30 апр. 1917 г. Журналы Особого совещания по обороне. Известия Особого совещания по продовольствию, № 30. В. Гриневич, Народное хозяйство Германии: «Научн. мысль», Берлин, 1924. Людендорф, Мои воспоминания о войне. (Русск. пер. под ред. А. А. Свечина, т. I.) А. Маниковский, Боевое снабжение русской армии 1914—1918 гг., ч. 3-я, Москва, 1923. Human losses in the war — Bulletin of the war Study Society 1916, № 2. Reichsarbeitsblatt, 1916, 1917. «Vorwärts», ноябрь,—дек., 1916.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

ОРГАНЫ ВОЕННО-ХОЗЯЙСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ

ТРИ ПЕРИОДА ВОЕННО-ХОЗЯЙСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В развитии русской военно-хозяйственной политики надо различать три периода:

1-й период робких попыток правительственного регулирования, вынужденного эпизодическими хозяйственными затруднениями или, вернее, хозяйственными затруднениями, которые казались правительству по началу эпизодическими (например недостаток топлива в Петрограде из-за прекращения английского импорта, появление спекуляции, обострение дороговизны). Под влиянием общественного мнения, которое с тревогой относилось ко всем этим непредусмотренным явлениям и усматривало в них симптомы возможной разрухи, правительство пыталось подправить свой бюрократический аппарат созданием нескольких междуведомственных органов, которые стали «изучать», «выяснять» возникающие затруднения. Этот период длился от начала войны до лета 1915 г., когда общественные организации после прорыва у Горлице в мае 1915 г., потери Львова и Перемышля и под впечатлением галицийского отступления подняли оппозиционную кампанию против правительства, когда Николай II стал во главе верховного командования, а открывшаяся 1 августа Государственная Дума стала обсуждать вопрос о лучшей организации военно-хозяйственного снабжения и о создании для этого регулирующих органов. Этот период завершился образованием особых совещаний 17 августа 1915 г.

2-й период от особых совещаний 17 августа 1915 г.—период развития регулирующих органов с участием общественных организаций. За это время Земский и Городской союзы, Военно-промышленные комитеты и стоявшие за ними буржуазные общественные элементы вели не только организационную работу, но и на базе своих организаций старались захватить позиции в управлении хозяйством и руководстве делом снабжения. Это был период скрытой борьбы за власть, который закончился падением царизма и образованием либерально-демократического Временного прави-

тельства. За этот период военно-хозяйственная политика получила в России свое наибольшее оформление, и в этом смысле 1916 год является самым типичным для характеристики «государственного капитализма» в России.

3-й период буржуазно-общественного врастания в правительственный аппарат был периодом противоречивых исканий не только способов дальнейшего ведения войны и соответствующего преодоления трудностей хозяйственного регулирования, но и попыток найти какое-то новое направление в развитии производительных сил и в то же время установить равновесие и устойчивость среди назревающей революционной стихии.

Под влиянием этих разнообразных мотивов органы регулирования Временного правительства представляют собою причудливую смесь старых и новых начал с значительным ослаблением государственного влияния и с усилением еще не оформившегося частно-хозяйственного начала.

По этим трем периодам мы и рассмотрим развитие военно-хозяйственных органов и их политику регулирования.

ГЛАВА ПЕРВАЯ

ПЕРВЫЕ ПОПЫТКИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Начало войны было встречено российским правительством далеко не с той степенью подготовленности, какая имелась у германского правительства, издавшего уже в первые дни войны (в силу полномочий, данных рейхсканцлеру от 4 августа 1914 г.) целую серию законов. В первые месяцы войны можно зарегистрировать несколько законодательных актов, регулировавших хозяйственную жизнь в интересах обороны, но в этом не было никакой системы, никакой подготовленности. Наоборот, в этих первых актах проглядывают попытки сохранить в неприкосновенности весь бюрократический аппарат, который, как предполагалось, вполне справится со ставшими на очередь задачами. Единственно, что подчеркивалось—это стремление «пойти навстречу требованиям военного и морского ведомств», ассигновав полностью испрашивавшиеся ими кредиты. Никаких новых органов, которые появились в столь большом количестве позже, вначале создавать не предполагалось.

Первые мероприятия, изданные правительством, базировались на личном аппарате ведомств. Из первых актов военно-хозяйственного значения важно отметить издание 29 августа и 8 декабря 1914 г. высочайшего указа Правительствующему сенату о предоставлении командующим войскам военного округа в местностях, объявленных на положении чрезвычайной охраны, самых широких полномочий по назначению общих и частных реквизиций в подведомственных им районах с правом воспрещения вывоза из этих районов всех нужных для государственной обороны предметов и материалов [1]. Этот акт военно-хозяйственного регулирования внес немалую дезорганизацию в хозяйственную жизнь, так как вместо общего плана регулирования товарооборота создал на ме-

---

[1] Собр. узак., ст. ст. 2343 и 3309.

стах как бы самоуправляющиеся военно-хозяйственные районы, которым было мало дела до общегосударственных задач.

Далее, 4 сентября 1914 г. изданы были особые правила о заготовлении в военное время необходимых для армии и флота предметов и материалов [1]. По этим правилам промышленные предприятия, производящие предметы боевого снабжения, обязаны были выполнять заказы военного и морского ведомств под страхом секвестра, а лица и учреждения, взявшие на себя поставку сырья и материалов, необходимых для деятельности этих предприятий, должны были производить поставки под угрозой реквизиции этих материалов и сырых продуктов.

При полном сохранении свободы хозяйственного оборота это мероприятие лишь усиливало ответственность контрагентов военного ведомства по поставкам необходимых для обороны предметов, хотя в действительности, как показала практика, ответственность заказоисполнителей смягчалась целым рядом отсрочек и попустительств. Правда, в осуществление этих правил 17 октября 1914 г. преподаны были правила надзора за деятельностью промышленных предприятий [2], исполнявших заказы военного и морского ведомств. Надзор осуществлялся уполномоченными этих ведомств, которые получили некоторую власть в отношении к предприятиям.

Из ранних мероприятий еще в августе 1914 г. надо отметить возложение на главноуправляющего земледелием и землеустройством (министра земледелия) заведывания закупками и заготовками по требованиям военного ведомства необходимых для армии продуктов сельского хозяйства и связанных с ним подсобных промыслов. С первых же дней войны при ведомстве земледелия стал работать организованный тов. министра Г. В. Глинкой аппарат, имевший уже черты будущих военно-хозяйственных органов, развившихся только в 1915 г.

1. Центральный комитет по снабжению топливом

Первый орган регулирования, возникший в связи с войной, был по топливу. 23 июля 1914 г. на заседании Совета министров постановлено было образовать при Министерстве торговли и про-

---

[1] Собр. узак., ст. 2372.

[2] Там же, ст. 2717.

мышленности Междуведомственное совещание по вопросу об обеспечении г. Петербурга углем. С момента своего образования совещание это вылилось в форму коллегиального регулирующего органа и названо было «Центральным комитетом по снабжению топливом» [1]. Председателем Комитета являлся министр торговли и промышленности; в Комитет входили представители всех заинтересованных ведомств—путей сообщения, военного, морского, а также представители Совета съездов промышленности и торговли, горнопромышленников юга России и Урала.

Организация такого рода была предметом давнишних пожеланий торгово-промышленных групп. Еще в 1913 г. в записке Совета съездов представителей промышленности и торговли по вопросу о недостатке топлива высказывалось определенное мнение о необходимости образования государственного органа для распределения топлива. Этот взгляд неоднократно поддерживался промышленниками при отдельных переговорах и устных ходатайствах. Записка эта замечательна тем, что сами промышленники, обычно противники государственного вмешательства, пришли к выводу о необходимости государственного органа для регулирования топливного дела.

Последние перед войной годы характеризовались в области каменноугольной промышленности высокой и даже напряженной конъюнктурой. С 1911 г. русский рынок находился под влиянием оживленного внутреннего спроса на минеральное топливо. С этого времени намечаются первые признаки оживления промышленности и связанного с этим спроса на все виды топлива. Втечение 1911 и в особенности 1912 гг. спрос на все виды топлива и цены на него быстро возрастают. Явление это наблюдалось не только в России, но и за границей. 1913 г. был настолько исключительным в смысле спроса на минеральное топливо, что уже в середине 1913 г. правительству пришлось прибегнуть к экстренной мере, установив законом 4 июля 1913 г. для известных групп потребления беспошлинный ввоз каменного угля. Государственная Дума предъявляла правительству запросы о нефтепромышленном синдикате и мерах, принимаемых к урегулированию цен на нефтяное топливо, касаясь также и других отраслей топливодобывающей промышленности.

В этих запросах ставились вопросы принципиального значе-

---

[1] Положение о Комитете не было распубликовано. Упоминание о нем можно найти в «Вестн. финансов», 1915 г., № 2, стр. 47.

ния, связанные с основами экономической политики государства, но еще шире ставился вопрос в упомянутой записке промышленников 1913 г. по вопросу о недостатке топлива.

Задача обеспечения страны топливом,—говорилось в ней,—«это уже не задача отрывочных, от времени до времени созываемых совещаний, а задача постоянной вдумчивой работы... Стране нужна сознательная и постоянная правительственная политика в вопросах топлива, не только внешняя, но и внутренняя». Записка правильно констатировала отсутствие какой бы то ни было хозяйственной политики государства в топливном деле и настаивала на том, что «при министре торговли и промышленности должен быть создан особый Комитет по вопросам о топливе, где бы все интересы как производителей, так и потребителей были представлены. Комитет, который бы группировал все сведения, осмысливал бы факты текущей жизни, приводил бы их в связь с общей программой экономической политики и ежегодно оглашал бы предполагаемый баланс спроса и предложения топлива в стране...»

С началом войны хотя и не произошло катастрофического сдвига в снабжении топливом, но отход Домбровского бассейна, который давал 10% всей добычи угля в стране и прекращение привоза иностранного угля, составлявшего около 17% угольного снабжения страны, все же должны были сказаться на топливном бюджете страны. Общая цифра всего потреблявшегося в 1913 г. топлива составляла в переводе на уголь около 49 200 тыс. тонн, но в действительности это количество было гораздо больше, так как не было возможности дать сколько-нибудь точный подсчет дровяному топливу. Единственный способ учета был подсчет коммерческих железнодорожных перевозок, в которые хотя и не попадало подавляющего количества дров, доставляемых гужом, но которые заключали в себе дровяное снабжение крупнейших городских центров, железных дорог, фабрик и заводов. Каково бы ни было точное количество дровяного топлива в то время, но основную тенденцию довоенного времени установить можно было с несомненностью: развитие промышленности сопровождалось последовательным вытеснением дров углем, а в последние годы и нефтью. Война приостановила эту тенденцию и снова увеличила значение дровяного топлива, но в самом начале войны сокращение угольных ресурсов, составлявших в то время более 40% снабжения, было наиболее чувствительно. Ущерб для народного хозяйства составил сумму, близкую к 16 400 тыс. тонн в год, т. е.

около 1/3 всего потреблявшегося страной в мирное время количества топлива [1].

Результаты этого дефицита сказались лишь к началу 1915 г. Когда вся промышленность страны перешла на иждивение к Донецкому бассейну, когда встретился целый ряд затруднений в железнодорожных перевозках угля и топливный кризис был налицо, государственная власть вынуждена была приступить к регулированию распределения донецкого угля между потребителями.

Начало военных действий сказалось на добыче угля в Донецком бассейне незначительно [2]. Тем не менее правительство проявило в этой области необычную для него быстроту действий.

Эта быстрота отчасти объяснялась тем, что углепромышленники связаны были контрактами на поставку угля, значительно отстававшими по своим ценам от возросшей себестоимости. Ускоряя деятельность Комитета, они надеялись на то, что правительство объявит заключенные договоры недействительными и что Комитет займется распределением топлива по новым ценам, основанным на действительной себестоимости. Интересно отметить, что среди горнопромышленников раздавались голоса даже о полной передаче всей наличности угля в собственность казны в распоряжение Центрального комитета по топливу ради уничтожения старых договоров и установления новых цен.

Однако Комитет на первых порах ограничил свою деятельность пределами снабжения топливом Петрограда. Мероприятия, принятые в этом направлении, не шли дальше нужд текущего дня, причем в заседаниях Комитета (6 августа 1914 г.) преобладала оптимистическая оценка положения, основанная, главным образом, на том, что в связи с военными действиями сокращение работы промышленных предприятий в первое время должно сократить и потребность в топливе.

---

[1] Ущерб, выраженный в цифрах, был таков (в тыс. тонн):

Годы	Добыто в Домбровском бассейне		Привезено из-за границы	
1912	6 456		6 076	
1913	6 961		8 741	
I полуг. 1914	3 608	3 870	3 711	5 430
II „ 1914	262		1 718	
1915	—		—	

[2] Всего за второе полугодие 1914 г. было добыто 12.906 тыс. тонн против 12.890 тыс. тонн за то же полугодие 1913 г., но если рассматривать по месяцам, то только август 1914 г. дал уменьшение добычи на 164 тыс. тонн.

Сокращение угольных ресурсов признано было возможным компенсировать отчасти нефтью, запасы которой, как констатировали нефтепромышленники, были больше прошлогодних (1913 г.) на 328 тыс. тонн, отчасти сибирским и уральским углем и лесными материалами, которых особенно много было в Петрограде, где общее количество запасенных дров могло заменить 82 тыс. тонн угля. Утверждалось, таким образом, что несмотря на недостаток топлива, при частичном сокращении отдельных производств, вызываемом уменьшением числа рабочих рук, кризиса топлива опасаться не следует, а при известной экономии и рациональном его распределении можно будет вполне обеспечить интересы обороны, нужды общественных управлений и, в значительной мере, нужды частной промышленности. При этом в первую очередь надо удовлетворять потребность казенных заводов—поставщиков военного ведомства и затем городских общественных управлений; между частными предприятиями топливо должно распределяться пропорционально его общему количеству.

Так, в предварительных справках, междуведомственных переговорах, в общих обсуждениях протекала деятельность Центрального комитета при Министерстве торговли и промышленности.

Углепромышленники сделали 20 августа 1914 г. попытку поднять основной интересовавший их вопрос об аннулировании старых контрактов. В своей мотивировке представители промышленников утверждали, что существующие договоры по поставке угля ведомствам и особенно казенным железным дорогам непосильны для промышленников в условиях настоящего времени, когда себестоимость сильно возросла из-за роста заработной платы на 20%, и что необходимо пересмотреть условия договоров по новым данным. Вопрос не получил разрешения в Комитете и промышленники помимо Комитета прибегали к обычному способу частных ходатайств перед Министерством путей сообщения—главным и непосредственным их контрагентом.

Кое-что сделано было Комитетом для облегчения притока рабочих рук в Донецкий бассейн предоставлением рабочим льготного проезда. Представители южно-русской горнопромышленности жаловались на препятствия, чинимые начальниками станций в деле применения правил о бесплатном проезде рабочих на рудники. Положение рабочего рынка становилось все напряженнее, и попытки привлечь беженцев, китайцев, персов не смягчили остроты вопроса.

В одном из последних заседаний Комитета (7 февраля 1915 г.) поднят был вопрос о наблюдавшемся падении добычи угля и о мерах к восстановлению нормальной производительности в Донецком бассейне. Советом съездов горнопромышленников юга России собраны и доложены были необходимые данные для освещения вопроса. Центральный комитет нашел, что меры «частью могут быть осуществлены в ближайшем будущем, частью уже получили осуществление». Кроме бесплатного проезда рабочих в Донецкий бассейн должно было быть увеличено число вагонов для вывоза угля из Донецкого бассейна,—«при условии, конечно, что добыча угля будет возрастать». Равным образом говорилось, что «имеются в виду изменения старых контрактов на поставку угля железным дорогам в смысле повышения договорных цен, которые не соответствуют себестоимости»... «Будут приняты меры и к привлечению военнопленных к работе по добыче угля и т. п.». Таким образом горнопромышленники юга России проводили через Комитет свою программу.

Кроме общих мер к увеличению подвоза угля, Центральный комитет признал необходимым в отношении Петроградского района принять меры к сокращению, насколько возможно, непроизводительной траты топлива, в частности к уменьшению освещения улиц, наружного освещения магазинов и кинематографов—излюбленная и наиболее доступная мера далеко не решающего значения.

Этим, собственно говоря, и ограничилась деятельность Центрального комитета. Основные нити угольного дела находились в руках Министерства путей сообщения, которое, будучи главным потребителем донецкого угля, и диктовало в своих интересах очередные мероприятия Совету министров.

К тому времени (конец 1914 г.) понизились поставки топлива не только частным потребителям, но и железным дорогам (почти все количество свободного топлива поглощали привилегированные казенные потребители—военные заводы, боевой флот и др.). Министерство путей сообщения первоначально просто аннулировало старые договоры, но в феврале 1915 г. провело через Совет министров правило «об отсрочке поставок по этим старым договорам до 1 января 1916 г.». Отсрочка давалась под условием, что на промежуток времени до 1 января 1916 г. железные дороги заключают с углепромышленниками новые соглашения по ценам, какие выяснятся к началу 1915 г. В случае неисправности поставки угля по этим новым договорам, заключенным взамен от-

сроченных старых, министру путей сообщения предоставлялось право одностороннего прекращения этих договоров [1].

Таким образом, Министерство путей сообщения являлось фактически хозяином положения в распределении топлива, и министру путей сообщения нетрудно было добиться для себя особых полномочий, данных ему именным высочайшим указом 4 марта 1915 г.

Для обсуждения важнейших мероприятий и вопросов, связанных с предоставленными этим указом министру путей сообщения обширными полномочиями, вплоть до права выдачи каменноугольным предприятиям принудительных и преимущественных заказов на поставку топлива, Положением 31 марта образован был особый центральный орган в виде «Комитета по распределению топлива», начавший фактически действовать с средины мая 1915 г.

2. Комитет по распределению топлива

Комитет конструировался в следующем составе: председатель—министр путей сообщения, члены—представители ведомств путей сообщения, военного, морского, финансов, торговли и промышленности, внутренних дел, земледелия; представители Совета съездов промышленности и торговли, горнопромышленников юга России, бакинских и грозненских нефтепромышленников.

По указу 4 марта 1915 г., министру путей сообщения предоставлено было: а) требовать от всех казенных и частных учреждений и лиц сведения об имеющихся запасах, ожидаемых поступлениях и потребностях топлива и всех заключенных с поставщиками договорах на поставку топлива; б) производить через подчиненных ему лиц осмотры запасов топлива во всех без исключения казенных и частных заводах, фабриках и складах и в) передавать заготовленное для казенных учреждений всех без исключения ведомств топливо прочим казенным учреждениям или частным учреждениям или работавшим для нужд обороны лицам по его усмотрению [2].

Власть министра путей сообщения в деле регулирования топливного дела построена была по аналогии с генерал-губернаторской властью в местностях, состоявших на военном положе-

---

1 Правила эти были высочайше утверждены 8 марта 1915 г.

2 Собр. узак., № 77, ст. 634.

нии или на положении чрезвычайной охраны. По Положению 31 марта 1915 г. [1], все предприятия, занимавшиеся, в виде промысла, добычей или заготовкой топлива, обязывались принимать и исполнять заказы по указанию министра путей сообщения преимущественно перед всеми прочими заказами, хотя бы и поступившими раньше, и сообщать министру путей сообщения все нужные ему сведения, относящиеся к деятельности этих предприятий по добыче или заготовке топлива.

Предприятия эти освобождались от всякой ответственности перед заказчиками (кроме контрагентов по указанию министра путей сообщения) в случае невозможности выполнить в срок заказ, и притом если это вызывалось необходимостью удовлетворить в первую очередь потребителей, указанных министром.

В случае отказа владельцев предприятий по каким бы то ни было причинам от принятия или исполнения заказов, указанных министром путей сообщения, или в случае неисполнения договоров по этим заказам ему присвоивалось в отношении таких предприятий предоставленное генерал-губернаторам и главноначальствующим право налагать секвестр. В местностях, состоявших на военном положении, министру путей сообщения присвоивались права в отношении обеспечения топливом учреждений армии и флота, путей сообщения и частных предприятий, работавших для целей государственной обороны, такие же как и командующим армиями: назначать общие и частные реквизиции топлива, а также принимать меры на основании правил о местностях, объявленных на военном положении.

Министру путей сообщения сверх прав, предоставленных ему указом 4 марта 1915 г., предоставлялось, как председателю Комитета по распределению топлива, разрешать для казенных учреждений лично (или по соглашению с главными начальниками соответствующих ведомств) заготовление через эти ведомства топлива на всякую сумму внутри империи и за границей и устанавливать порядок доставки его до места назначения, приобретение необходимых перевозочных и перегрузочных средств и устройство необходимых сооружений; избирать способы производства заготовления топлива и способы исполнения перевозок, нагрузки и выгрузки топлива; устанавливать в этих случаях предельные цены и утверждать всякого рода соревнования; изменять, по соглашению с подрядчиками и поставщиками, усло-

---

[1] Собр. узак., № 141, ст. 1091.

вия договоров и разрешать выдачу под заготовляемое топливо авансов.

Главные мероприятия Комитета направлены были на регулирование топливоснабжения из Донецкого бассейна.

Втечение 1915 г. потребление донецкого топлива железными дорогами возросло. В 1913 г. оно составляло 5 258 тыс. тонн, в 1914 г.—6 196 тыс. тонн, в 1915 г. составило 7 937 тыс. тонн; в то же время погрузки его в Донецком бассейне ухудшались, и задача, стоявшая перед ведомством путей сообщения, заключалась в том, чтобы прежде всего обеспечить получение угля тем потребителям, работа которых была необходима для обороны государства и прежде всего самим железным дорогам. Метод регулирования, который знаком был Министерству путей сообщения, заключался в разрешительной системе перевозок. Для применения этого метода были составлены правила 29 мая 1915 г.[1] и инструкция, изданная в их развитие губернским комиссиям, согласно которым потребители донецкого топлива разбивались на очереди. Впереди всех очередей стояли железные дороги, затем боевой флот и далее металлургические заводы. Остальным потребителям губернские комиссии составляли в порядке очередей поименные списки, и только попавшие в эти списки имели право получить от Харьковского горнозаводского комитета наряд на вагоны для вывоза топлива с шахт.

Эти правила 29 мая 1915 г. восходят еще к старинной инструкции и правилам 1879 г.[2], по которым уголь распределялся Комиссией углепромышленников по категориям потребностей; из них некоторым было предоставлено преимущественное право на получение топлива. Впоследствии функции распределения выполнялись Харьковским горнозаводским комитетом, который действовал на основании «правил перевозок минерального топлива, руды, флюсов, соли и чугуна из горнозаводского района юга России» от 1905 г. В этих правилах 1905 г. делалось различие между потребителями привилегированными (железные дороги, металлургические заводы), менее привилегированными и «всеми прочими».

---

[1] Собр. узак., № 159, ст. 1215.

[2] См. доклад Московск. подкомиссии по исследованию ж.-д. дела в России, составленный А. И. Чупровым («Ученые труды» А. И. Чупрова, ч. III, вып. 1, Москва, 1911) и ст. С. В. Бернштейн-Когана «О принятой ныне системе распределения донецкого топлива», «Известия Особого совещания по топливу», № 2 (стр. 104), 1917.

Правила 29 мая 1915 г. были основаны на той же идее преимущественного использования наличных транспортных средств в интересах потребителей, существенных с точки зрения обороны государства. Поскольку топливный кризис был в то время в незначительной степени кризисом вывоза угля из Донецкого бассейна, эта система была жизненной и достигала некоторой цели. Распределение вагонов между отправителями по этим правилам было в сущности фактическим распределением топлива между потребителями. Но группы «прочих» потребителей предоставлены были своей инициативе и пробивали себе некоторый путь при помощи спекулятивного рынка.

Таким образом, Комитет по распределению топлива стал на путь более или менее испытанной разрешительной системы перевозок, бывшей высшим достижением топливной политики вплоть до угольной монополии 1 августа 1917 г.

Эта система не задевала свободы коммерческих отношений между поставщиком и покупателем. Однако для тех случаев, когда копи заявляли к отправке первоочередным потребителям меньше, чем им назначено по наряду, министр путей сообщения приказом от 18 апреля 1915 г. (№ 332) давал право Горнозаводскому комитету выдавать принудительные наряды, что уже являлось некоторым ограничением свободы отношений между контрагентами.

В виде подсобных органов исполнительного характера на местах учреждены были губернские комиссии, в числе около 13. В состав этих комиссий входили: губернатор (председатель), представители ведомств, самоуправлений и торгово-промышленных организаций, а по дровяному снабжению учреждены были губернские комитеты по заготовкам на местах дров.

По правилам 29 мая 1915 г. и изданной в их развитие инструкции Комитета губернским комиссиям, на них возложено было выяснение в своих районах ежемесячной потребности в твердом минеральном топливе отдельных потребителей или их групп, рассмотрение вопроса о передаче прибывшего на станцию назначения топлива от адресатов другим потребителям. Соответствующие сведения представлялись комиссиями в Комитет при Министерстве путей сообщения и, по обсужденным в Комитете общим указаниям министра, харьковский Горнозаводский комитет по заведыванию вывозом минерального топлива и соли устанавливал ежемесячный и ежедневный наряды. Наряды выдавались лишь тем потребителям, которые попали в списки, составленные

губернскими комиссиями в порядке известных очередей и по удовлетворении важнейших потребителей первых разрядов. Очередность в удовлетворении потребителей устанавливалась в зависимости от степени важности их для военно-хозяйственных целей.

Комитет по распределению топлива при Министерстве путей сообщения не интересовался условиями добычи в угольной промышленности, отчего все больше (особенно при летнем сокращении добычи) стало зависеть достаточное снабжение. Роль непосредственного наблюдателя за работой Донецкого каменноугольного бассейна оставалась попрежнему на Министерстве промышленности и торговли, и такая совместная опека двух ведомств связана была с целым рядом несообразностей. Например регулирование цен, условий расчета, все финансирование углепромышленников находилось в зависимости от системы перевозок. Между тем Министерство путей сообщения со своим Комитетом, регулируя эти перевозки, в то же время не имело полномочий на упорядочение финансово-экономических отношений, а Министерство торговли, ставившее себе такие задачи, не имело средств воздействовать на перевозки—один из главных факторов угольного рынка 1915 и начала 1916 г. При таком положении вещей задачи по снабжению топливом армии и флота, железных дорог и частных предприятий, работавших на оборону, намеченные указом 4 марта 1915 г., не могли получить своего осуществления, тем более, что в жизни Донецкого бассейна наступили чисто хозяйственные затруднения, в результате которых добыча стала отставать от вывоза, и *регулированием одних лишь железнодорожных перевозок вопрос уже не мог быть решен*.

Летом 1916 г. Государственная Дума, приступив к коренному пересмотру организации снабжения, сконструировала заново также и регулирующий орган по топливу, в виде одного из четырех Особых совещаний 17 августа 1915 г.

3. Главный продовольственный комитет

Продовольственный вопрос в начале войны совсем не ставился на очередь. Господствовал взгляд, что с сокращением вывоза страна должна обладать значительными излишками с.-х. продуктов. Государственная организация ограничивалась исключительно заготовкой продовольствия и фуража для армии. Разре-

шение этой задачи, как мы уже отметили, было поручено Главному управлению земледелия и землеустройства.

Ближайшее руководство закупочными операциями на местах было передано особым окружным уполномоченным, а выполнение закупок и заготовок—губернским уполномоченным, в число которых определилось большинство из земских элементов. Кроме ведомства земледелия, на рынке выступали по заготовкам земства, городские самоуправления, интендантство, сельская продовольственная часть Министерства внутренних дел и др.

Под влиянием армейского спроса рынок не мог не испытывать давления, и цены на продукты первой необходимости стали быстро расти, а держатели продуктов в ожидании еще большего увеличения цен начали воздерживаться от продажи. Такое положение рынка стало отражаться на заготовках для армии, и военный министр в феврале 1915 г. сделал представление в Совет министров о необходимости принять срочные меры для обуздания спекуляции и большего обеспечения поставок.

В результате был издан высочайший указ 17 февраля 1915 г., которым наряду с полномочиями ведомства земледелия по заготовке продуктов для армии права по воздействию на продовольственный рынок предоставлены были также командующим войсками военных округов. По соглашению с местными губернаторами (которые возглавляли местные «особые совещания», состоявшие из уполномоченных Главного управления земледелия и землеустройства, представителей государственного контроля, а также представителей губернского земства, города и биржевого комитета) командующие войсками местных округов могли устанавливать запреты вывоза нужных для армии продовольственных продуктов и фуража; в случае же отказа владельцев продавать продукты по установленным предельным ценам—назначать реквизицию продуктов с понижением цен на 15%.

Нетрудно представить себе, каковы были экономические последствия разрозненных распоряжений военных властей разных округов, которые получили право применять такие решительные меры, как запрет вывоза и реквизиция. Дезорганизация рынка увеличивалась еще и оттого, что органы местного самоуправления и общественные организации под влиянием нужды в продовольственных продуктах стали развивать в широких размерах самостоятельные заготовки, выступая на рынке конкурентами друг другу. Спекулятивные цены продолжали от этого только расти, и дороговизна стала утвердившимся фактом в стране,

доселе обильно снабжавшей Европу продуктами сельского хозяйства.

При таком положении вещей необходимо было провести какое-нибудь согласование и объединение в организации продовольственного дела. Такая объединяющая роль была предоставлена высочайше утвержденным 19 мая 1915 г. Положением Совета министров министру торговли Шаховскому с образованием под его председательством Главного продовольственного комитета [1].

По Положению о Комитете из его состава образуются «общее присутствие» и «особое присутствие».

«Общее присутствие» имеет в своем составе, кроме представителей министерств: военного, морского, финансов, внутренних дел, путей сообщения, торговли и промышленности, контроля и земледелия и главного начальника Петроградского военного округа, губернатора и градоначальника, также и представителей общественных организаций: городских самоуправлений Петрограда и Москвы, советов съездов промышленности и торговли, биржевой торговли и сельского хозяйства, биржевых комитетов Петрограда и Москвы. Министр мог привлекать к участию в заседаниях представителей общественных учреждений по своему усмотрению.

«Особое присутствие» состояло только из представителей ведомств без участия общественных элементов; заседания его бывали секретными.

Компетенция «общего присутствия» формулирована в «Положении» довольно неопределенно: «обсуждение вопросов, касающихся продовольствия населения» (ст. 7), в то время как в компетенцию «особого присутствия» входило: «обсуждать все вопросы, касающиеся заготовления и отправки в район театра военных действий продовольственных и фуражных продуктов для армии и флота» и намечать мероприятия гражданской и военной властей. Сюда относились вопросы об учете запасов продовольственных продуктов, организации перевозок, издание правил торговли продовольственными и фуражными припасами, государственная закупка семян, реквизиции, запреты вывоза и т. п.

Главный продовольственный комитет, в качестве органа совещательного при министре торговли, как в «особом», так и в «общем» присутствиях, в порядке предварительного обсуждения,

---

[1] Собрание узаконений 1915 г., № 152, ст. 1169.

намечал различные мероприятия по регулированию рынка продовольственных продуктов, неосуществленные на практике.

Помимо общей бюрократической неподвижности и нерешительности, Комитет встречал на своем пути трудности и препятствия со стороны военных властей. Здесь сталкивались несовместимые друг с другом полномочия. Министр торговли мог, независимо от Главного комитета, действовать, как председатель, по своему усмотрению, но в свою очередь, несмотря на свои особые полномочия, он зависел во многом от военной власти. Так, в пределах театра войны он действовал не иначе, «как с соизволения верховного главнокомандующего», по вопросам, касающимся запрещения вывоза продуктов из одного района в другой; министр торговли мог разрешать или запрещать такой вывоз лишь «по соглашению с начальниками подлежащих военных округов».

Чересполосность компетенции в деле продовольственного снабжения министра торговли с его Главным комитетом и военных властей с самого начала базировалась на противопоставлении «армии» «населению». Этот дуализм, как мы увидим, долгое время, почти до конца войны, отражался самым тяжелым образом на мероприятиях регулирующих органов по продовольствию. С самого начала это чувствовалось в работе Главного продовольственного комитета, оказавшегося в общем довольно бесплодным. Творчество его не успело развиться; он только «приступил к рассмотрению» вопроса об издании такс на предметы первой необходимости, но труды его не получили завершения за кратковременностью его существования (19 мая—17 августа 1915 г.). Небольшой архив Главного продовольственного комитета, перешедший в Особое совещание по продовольствию, состоял главным образом из ходатайств и дел, касавшихся перевозок продовольственных продуктов, и ходатайств на внеочередные перевозки.

Не получили также развития на местах губернские комитеты, намеченные Положением 12 мая 1915 г.

4. Распорядительный комитет по перевозкам военного времени

Регулирование железнодорожных перевозок стало необходимым с первых же дней войны, когда к железным дорогам предъявлены были большие и сложные требования по перевозке армий, армейских грузов, продовольственного и фуражного снабжения, боевого снаряжения и угля.

Вся железнодорожная сеть была прежде всего разделена на две части. Дороги Западного района (фронта) с момента объявления общей мобилизации были выделены в ведение Военно-полевого управления, а дороги Восточного района (тыла) оставались подведомственными Министерству путей сообщения. Дороги фронта составляли около 23 тысячи *км* имперской железнодорожной сети, т. е. 33% ее протяжения; дороги тыла—около 44,8 тысяч *км*.

С начала войны до 15 сентября 1915 г. дороги фронта находились в ведении начальника военных сообщений при штабе верховного главнокомандующего, а на местах подчинялись начальникам снабжений фронтов, которые заботились главным образом о выполнении заданий интендантского ведомства.

Дороги фронта после мобилизации немедленно были усилены за счет дорог тыла путем командирования с последних 725 паровозов и 21 тысячи вагонов. Кроме того с конца 1914 г. постоянно отвлекались вагоны с дорог Восточного района крупным должанием по обмену с дорогами театра войны, доходившим до 38 тысяч вагонов. На последний *км* пути на дорогах фронта в периоды должания приходилось подвижного состава 10,2 вагонов вместо обычных 6,7, в то время как эти соотношения для дорог тыла были в первый год войны 7,3 вместо довоенных 7,9 вагонов на километр пути.

Надо сказать, что кроме разделения железнодорожной сети на сферу компетенции военных властей и Министерства путей сообщения и кроме самых основных забот по обеспечению армейских и интендантских перевозок в связи с мобилизационными планами, правительство никаких подготовительных мероприятий не предпринимало и мало представляло себе изменившиеся условия грузооборота [1].

Между тем с первых же дней войны работа железных дорог встретилась с совершенно новыми грузовыми потоками, для которых наличная железнодорожная сеть по своей мирной работе была неприспособлена: хлеб и лес вместо обычного направления к Балтийским портам направились к Архангельску и вообще грузы потекли в совершенно ином распространении по сети. Вследствие отпадения Домбровского бассейна и прекращения привоза

---

[1] В Германии одним из самых первых мероприятий было создание при Большом генеральном штабе ж.-д. отдела, т. е. управление железными дорогами было сразу организовано на военный лад.

английского угля снабжение топливом северных и западных губерний стало базироваться на донецком угле, который пошел в направлении Москва—Петроград (Московско-Курская железная дорога с первых же дней войны должна была в два раза усилить перевозки угля); машины и иностранные изделия направлялись в Европейскую Россию через Сибирскую дорогу; увеличилось движение дров к столице и крупным городам; словом, вся система перевозок совершенно не соответствовала конфигурации сети.

Тем не менее в первый год войны железные дороги, производя форсированную работу, дали с виду благоприятные показатели валовой работы подвижного состава: так, средний месячный пробег наличных товарных вагонов увеличился на 17%, средний месячный пробег наличных товарных паровозов дал увеличение на 8%; месячное количество тонно-*км* на один наличный товарный вагон оказалось на 4% выше, а на один наличный товарный паровоз на 2% выше, чем в предшествующем году. Но, как оказалось впоследствии, эта работа и особенно усиленная работа 1916 г. была произведена за счет основного капитала железных дорог, так как имела последствием сильнейший износ подвижного состава и путей.

Расстройство движения делало свою разрушительную работу и к лету 1915 г. стало катастрофически влиять на все дело снабжения армии и населения. Больше всего страдало коммерческое движение, так как число станций, закрытых для приема коммерческих грузов, все увеличивалось. Коммерческая деятельность дорог по перевозке частных грузов почти приостановилась, но для нормального хозяйственного оборота страны необходимо было восстановить нарушенное движение в тех пределах, которые допускались условиями воинского движения.

Министерство путей сообщения не могло из центра справиться с этой задачей и потому непосредственно за мобилизацией были созданы на местах новые органы—местные «особые совещания», которые дали бы возможность установить согласованную деятельность военных властей и местных железнодорожных органов—порайонных комитетов.

Порайонные комитеты, существовавшие уже с 22 апреля 1906 г., имели своей задачей «регулирование работы железных дорог по перевозкам грузов как путем планомерного их вывоза, так и своевременным устранением тех причин, которые препятствовали правильной и безостановочной работе дорог и способ-

ствовали образованию залежей»[1]. В соответствии с этим порайонным комитетам предоставлялось: рассматривать и разрешать вопросы о наличности перевозочных средств между отдельными дорогами и районами в соответствии с их потребностью; составлять планы перевозок; принимать необходимые меры к согласованию работы остальных дорог; наблюдать за правильным обменом вагонов и предупреждать образование вагонных долгов; изучать техническое состояние и перевозочные средства дорог района и определять меры, которые необходимы для их усиления.

При этих порайонных комитетах, как мы упоминали, были образованы, по Положению 29 июля 1914 г., особые совещания с участием представителей военного ведомства и администрации порайонных комитетов.

На эти совещания возлагалось: составление плана ликвидации коммерческого движения и восстановления его; выработка плана питания минеральным топливом железных дорог, общественных учреждений, промышленных предприятий и городов; определение числа поездов (по участкам и направлениям), которое должно было быть выделяемо для перевозки правительственных, общественных и частных грузов.

Объединение действий этих особых совещаний и руководство ими возлагалось на Центральный комитет по перевозкам (организацию, созданную еще в 1906 г. вследствие необходимости ликвидировать залежи грузов после Японской войны) и на Распорядительный комитет по перевозкам военного времени.

Распорядительный комитет по перевозкам военного времени и особые совещания при порайонных комитетах действовали втечение первых полутора лет войны[2].

В задачу Распорядительного комитета входило выяснение требований военного ведомства в отношении железнодорожных перевозок и согласование порядка их выполнения, а также объединение действий, руководство и наблюдение за деятельностью особых совещаний при порайонных комитетах.

Это была организация регулирования, в основу которой был положен тот же принцип децентрализации распоряжений, который применялся и до войны. Все вопросы получали

---

[1] Циркуляр управления железных дорог от 4 ноября 1906 г. о введении в действие Положения о порайонных комитетах от 22 апреля 1906 г.

[2] Положение о Комитете утверждено также 29 июля 1914 г.; ликвидация этой организации произошла 9 декабря 1915 г.

быстрое разрешение, сношения с военными властями упрощались, но размеры коммерческих перевозок и подвоза к городам основных грузов—продовольствия и топлива—оставались неясными и совершенно не удовлетворяли всем предъявленным к железным дорогам требованиям.

Для коммерческих перевозок и для подвоза продовольствия к городам выделялось в первый же год войны в два раза меньше месячного подвижного состава (153 тысячи вагонов вместо 308 тысяч), чем прежде. В связи с этим было затруднено и пользование пропускной способностью железных дорог для коммерческих перевозок. Вывоз частных грузов из главных вывозящих областей был также затруднен. Обе выходные магистрали из Сибири были заняты воинским движением, и весь заготовленный фураж, масло, мясо, рыба не могли быть вывезены. Север был закрыт для вывоза, так как магистраль Вятка—Петроград была загружена воинскими перевозками. Из района Ташкентской, Сызрано-Вяземской дороги, а также с Южных дорог вывоз мог производиться в ограниченном количестве.

Все это усугублялось несогласованностью всей политики регулирования.

Распорядительный комитет по перевозкам военного времени и особые совещания при порайонных комитетах применяли в своем регулировании литерную форму разрешительной системы перевозок на основании Правил перевозки внеочередных грузов (предусмотренных ст.ст. 51 и 52 Устава ж. д.). По этим правилам устанавливалось известное соотношение между грузами внеочередными и очередными, и в случае скопления первых велась определенная очередь их отправления.

Выдача нарядов на внеочередные перевозки проводилась следующим образом.

Обычно по ходатайству губернских и уездных земских управ, городских управ, биржевых комитетов или других местных или общественных учреждений в особые совещания при порайонных комитетах направлялись ходатайства о допущении того или иного груза в порядке внеочередной перевозки. При этом давались сведения о названии груза, о запасе его на месте потребления, о суточной потребности данного пункта в этом грузе, о станции отправления и назначения, о количестве и сроке перевозки и, наконец, об адресате и получателе груза. При крупных перевозках, которыми вскоре оказались продовольственные грузы, ходатайства о внеочередности перевозки направлялись в Централь-

ный комитет по перевозкам, который от себя давал внеочередность, а иногда и маршрутные поезда.

Деятельность Распорядительного комитета по перевозкам военного времени не получила значительного развития.

Наряду с ним продолжалась работа старого Центрального комитета по железнодорожным перевозкам, который несколько умерял тенденцию к децентрализации порайонных комитетов, объединяемых Распорядительным комитетом. Колебание между централизацией и децентрализацией управления проходило красной нитью через всю практику регулирования железнодорожных перевозок.

Втечение лета 1915 г., после пережитого армией отступления и последовавшей за ним массовой эвакуации, дезорганизовавшей железнодорожное движение, в правительстве созрел план создать регулирующий орган по перевозкам по типу полуобщественных особых совещаний.

5. Органы военного снабжения

Учреждение органов, регулирующих военное снабжение, сопровождалось довольно запутанными отношениями между ведомствами, Ставкой и отдельными группами, объединившимися вокруг влиятельных лиц из командного состава армии. В борьбе этих групп между собой одни органы погибали, другие выживали, третьи существовали то на бумаге, то параллельно с другими подобными же.

Еще в августе 1914 г. министр торговли и промышленности выработал проект о заготовлении в военное время необходимых для армии предметов и материалов [1], получивший высочайшее утверждение 4 сентября 1914 г. и изданный на основании Положения Совета министров в порядке 87 ст. Проведение этого закона в жизнь поручалось Совещательному комитету по делам о заготовлении в военное время предметов и материалов, необходимых для армии и флота. Председателем Комитета должен был быть главный интендант. В состав его должны были входить представители министерств: военного, морского, торговли и промышленности, а также и представители торгово-промышленных групп.

---

[1] Мы упоминали о нем выше (см. «Первые попытки правительственного регулирования», стр. 254).

Закон 4 сентября 1914 г. предусматривал следующий режим. Промышленные заведения, занимавшиеся производством предметов, необходимых для снабжения армии и флота, обязуются в военное время принимать и исполнять заказы военного и морского ведомств преимущественно перед всеми прочими заказами, хотя бы и поступившими раньше, и сообщать этим ведомствам все нужные им сведения, относящиеся к изготовлению заказанных предметов. Предприятия эти освобождаются от всякой перед заказчиками, кроме военного и морского ведомств, ответственности в случае невозможности исполнения в срок заказов, вызванной необходимостью в удовлетворении потребностей этих ведомств.

В случае отказа владельца промышленного заведения по каким бы то ни было причинам от принятия или исполнения заказов Военного или Морского министерства промышленное заведение постановлением Совета министров, по представлению министров военного и морского, могло быть временно «взято в распоряжение правительства».

Лица и учреждения, принявшие на себя поставку сырья и материалов для военных целей, обязывались производить поставки по требованиям военного и морского ведомств преимущественно перед всякими другими поставками, хотя бы обязательства перед другими контрагентами были ими взяты на себя ранее принятия военных поставок. В случае, если поставщик на это не соглашался, военное и морское ведомства или их уполномоченные имели право принудительного отчуждения сырья и материалов...

Цены на отчуждаемые предметы устанавливались в этих случаях особыми губернскими комиссиями под председательством губернатора, из представителей ведомств, по одному из каждого ведомства, и трех представителей от промышленников и торговцев, по избранию Биржевого комитета.

В осуществление этих правил (4 сентября 1914 г.) 17 октября 1914 г. было опубликовано Положение Совета министров об установлении надзора за деятельностью промышленных заведений, исполнявших заказы военного и морского ведомств.

Управляющие промышленными предприятиями, выполнявшими заказы военного и морского ведомств, обязаны были немедленно сообщать уполномоченным этих ведомств сведения о каждом принятом заказе, как казенном, так и частном. По требованию уполномоченных такие предприятия должны были во всякое

время предъявлять этим лицам на просмотр рабочие журналы всех мастерских и следовать указаниям уполномоченных относительно очереди работ. Если в промышленном заведении выполнялись одновременно военные заказы двух ведомств, то установление очереди работ зависело от его соглашения с уполномоченными.

Положение об этом первом Комитете утратило силу с 13 мая 1916 г., так как в этот день министр торговли и промышленности изъял из Государственной думы свой законопроект о «комитете». Таким образом, орган этот остался на бумаге.

Однако снабжение армии всем необходимым и особенно артиллерийским материалом не терпело отлагательства и не могло удовлетворяться средствами одних довольствующих ведомств; оно требовало большого хозяйственного напряжения и размаха, и в Ставке время от времени возникали разговоры об организации специального регулирующего органа, который при содействии частной промышленности усилил бы поставку военных припасов на фронт. Главное артиллерийское управление не могло справиться надлежащим образом с разработкой относившихся к нему вопросов; точно так же и интендантство, работая по рутине, не могло стоять на высоте огромных задач, поставленных небывалой до сих пор войной.

Что касается Военного совета, призванного оказывать содействие военному министру обсуждением и решением хозяйственных вопросов, то он был совершенно не подготовлен по своему составу к постановке больших задач.

Особая распорядительная комиссия по артиллерийской части

Под давлением извне верховный главнокомандующий, с «соизволения» царя, 1 января 1915 г. решил образовать «Особую распорядительную комиссию по артиллерийской части». Проект ее был одобрен Военным советом 22 января 1915 г. и, после некоторых изменений и поправок, получил высочайшее утверждение 15 февраля 1915 г. Председателем Комиссии был назначен вел. кн. Сергей Михайлович, помощником председателя—генерал-лейтенант А. А. Маниковский, остальные пять членов были представителями ГАУ [1] и военной науки. Кроме того к

[1] Главного артиллерийского управления.

Комиссии прикомандировывались в разное время лица с высшим техническим военным образованием.

Согласно Положению, Особая распорядительная комиссия по артиллерийской части учреждалась на время войны для установления действительной связи между действующей армией и органами, ведающими изготовлением и снабжением предметами артиллерийского имущества. Образование Комиссии не должно было изменять установленного законом порядка направления всех заготовительных вопросов через Военный совет.

Среди полномочий Комиссии, кроме «передачи ГАУ разных вопросов, относящихся к снабжению армии и проверке его деятельности», были также права: «проверять работы всех управлений, учреждений и заведений, ведающих изготовлением и приобретением путем заказов в России и за границей или доставкой в армию предметов артиллерийского снабжения, осматривать и контролировать работы на заводах, фабриках, мастерских, складах и т. п., принадлежащих как частным лицам, так и ведомствам, получившим заказы на предметы артиллерийского снабжения». Это право осмотра и наблюдения действительно было использовано. Членами Комиссии осмотрены были втечение февраля—мая 1915 г. целый ряд заводов: Самарский трубочный завод и завод Столь и Зафермана, Сормовский и Брянский заводы, «Всеобщей компании электричества» в Риге, Литейный завод Лаврова в Гатчине, Пермский орудийный завод, Кусинский, Миасский, а также склады Омского, Иркутского и Приамурского военных округов. Все заводы жаловались на недостаток сырых материалов и разных принадлежностей, привозимых из-за границы, на недостаток в топливе, на медленность перевозок, на недостаток в станках.

В отчете Комиссии отмечается, что «изготовление предметов, несмотря на в высшей степени интенсивную работу заводов, страдало к тому времени столь глубокими дефектами, что уничтожить их в непродолжительном времени не было никакой возможности».

Председатель Комиссии, подчиненный непосредственно верховному главнокомандующему, получил огромные права. Хотя все приказания от верховного главнокомандующего он должен был представлять военному министру, но фактически, особенно ввиду великокняжеского достоинства председателя, его фигура представляла собою как бы министра артиллерийского снабжения наряду с военным министром. На него возлагались обязанности: предъ-

являть ГАУ требования армии по части артиллерийского снабжения; настойчиво добиваться скорейшего осуществления этих требований; своевременно принимать все меры к тому, чтобы артиллерийское снабжение успешно велось. Ему было предоставлено право реквизиции предметов для нужд артиллерийского ведомства и секвестра частных заводов, складов и т. п. в тех случаях, когда не представлялось возможным их использовать по добровольному соглашению.

Верховный главнокомандующий буквально засыпал председателя Комиссии телеграммами о том, что «острота положения увеличивается», что «нужны самые решительные меры», что «все дальнейшие неудачи будут последствием недостатка в снарядах, патронах, винтовках», что «необходимо выдвинуть на фронт все, несущее с собой смерть и разрушение». В ответ на это получались ответы, что «все мероприятия могут дать благоприятные результаты только в будущем», а ген. Маниковский, объездивший ряд заводов, устанавливал этот срок не ранее чем через 6 месяцев. Задачи и в то же время препятствия, стоявшие на пути этой Комиссии, были огромны: и топливный вопрос, и бесконечные сношения с ведомством путей сообщения, и необеспеченность заводов личным составом из-за частых мобилизаций, все это весьма затрудняло понуждение заводов к усиленному производству.

Надо добавить, что Комиссию осаждали всевозможными предложениями по поставке товаров, которые были или совсем не реальны или имели только смутные шансы на реализацию. Образовывались целые финансовые группы с целью предложения разных комбинаций и поставок Комиссии. Это касалось как внутренних заказов, так и заграничных сношений и покупок, и потому Комиссия очень скоро очутилась в тяжелом положении почти торгового предприятия, лишенного к тому же всякого коммерческого опыта и понимания. В отчете Комиссии упоминается, что по одним заграничным заказам переписка составляла 1 788 листов.

Трудно сказать, кто способствовал некоторому повышению деятельности русских заводов, все же усиливших снабжение армии боевыми припасами—ГАУ или Особая комиссия, работавшая совместно с ним, но несомненно, что, несмотря на все трения и трудности, Комиссия несла довольно сложную работу, к тому же подгоняемую все время нервными требованиями из Ставки. Что касается ее searchделового возглавления (вел. кн. Сергей Михайлович), то оно было почти фиктивным, а фактически душой артиллерийского дела был А. А. Маниковский.

Особое совещание по обеспечению действующей армии предметами снабжения.

Под постоянным давлением различных групп, требовавших реформ в организации снабжения армии, председатель Г. Думы М. В. Родзянко во время одного из своих посещений Ставки в разговоре с вел. кн. Николаем Николаевичем обратил его внимание на то, что «надо разогнать воровскую шайку артиллерийского ведомства, которая прикрывается именем вел. кн. Сергея Михайловича». Шла речь также и о том, что «пора убрать, наконец, Сухомлинова». Но когда вел. кн. спросил Родзянко, что он может предложить для спасения положения, то Родзянко предложил старый проект, о котором неоднократно говорили в думских кругах, создания «Комитета» из членов Думы, представителей промышленности, от артиллерийского и других ведомств с широкими полномочиями для организации дела военного снабжения. Николай Николаевич ухватился за эту мысль и обещался доложить ее царю [1].

После многочисленных переговоров Родзянко представил царю проект организации Комитета, или, как он называл его, «Особого совещания». В состав Совещания должны были войти представители банков, субсидировавших заводы, представители промышленности и общественных деятелей, представители законодательных учреждений и военного ведомства [2].

19 мая верховный главнокомандующий обратился официально к царю со следующей докладной запиской, которая оформила эти переговоры и привела к образованию «Особого совещания по обеспечению действующей армии предметами снабжения» [3].

[1] В Петрограде М. В. Родзянко имел беседу с Литвиновым-Фалинским, Савичем, Протопоповым и Дмитрюковым о создании этого Комитета. После этих бесед М. В. Родзянко отправил подробную записку в Ставку, в ответ на которую Николай Николаевич сообщил ему, что с проектом «следует подождать». На следующий же день телеграммой из Ставки М. В. Родзянко был вызван вместе с теми лицами, которые «могут быть этому делу полезными». Поехали Литвинов-Фалинский, Вышнеградский, Путилов. М. В. Родзянко был принят царем и доказывал необходимость созыва предложенного им Комитета с участием общественных деятелей. А. И. Путилов носился в то время с мыслью, чтобы при Военном министерстве образовать Совещание с представителями крупной промышленности и банков для целесообразного распределения заказов.

[2] Против учреждения Совещания действовали в Ставке министры Маклаков и Щегловитов.

[3] Название было дано не сразу.

«Несмотря на все принимаемые меры, говорилось в записке, некомплект пушечных и ружейных патронов все усиливается, и казенные заводы при полном напряжении не в состоянии удовлетворить потребность в них действующих армий.

Необходимо принятие экстренных мер в смысле широкого участия частной промышленности в изготовлении необходимых для армии огнестрельных припасов путем привлечения к этой работе всех частных заводов, не останавливаясь перед реквизицией их запасов и станков.

В этих целях желательно учредить Особое совещание под председательством военного министра, в которое войдут кроме пяти компетентных представителей военного ведомства, по усмотрению военного министра, председатель Государственной Думы с 4 ее членами и представители промышленных групп.

Указанному Совещанию необходимо предоставить право испрошения и незамедлительного открытия кредитов с правом отпуска в необходимых случаях безвозвратных ссуд на оборудование новых заводов и мастерских с подчинением этих расходов впоследствии Государственному контролю.

Благоугодно ли будет вашему императорскому величеству высочайше повелеть учредить такое Совещание под председательством военного министра с предоставлением ему указанных прав».

В ответ на эту записку «высочайшее соизволение на испрашиваемое последовало 21 мая 1915 г.».

Сухомлинов сопроводил доклад верховного главнокомандующего соображениями (Доклад по Канцелярии министерства 21 мая 1915 г., № 321), повторявшими основные положения этой записки[1].

Работа новой Комиссии или «Совещания» должна была вестись таким образом, чтобы ни в какой мере не препятствовать деятельности Особой комиссии по артиллерийской части (вел. кн. Сергея Михайловича).

Насколько неожиданно было учреждение этого Совещания, видно из того, что еще 10 мая ни вел. кн. Сергей Михайлович, ни военный министр не были в курсе этих начинаний некоторых членов Думы, предпринятых в Ставке[2].

---

[1] Документы эти найдены мною в военном архиве.

[2] А. А. Поливанов в своих мемуарах сообщает, что вел. кн. Сергей Михайлович обратился к Родзянко и лишь от него узнал, что действительно такое «Особое Совещание» с участием представителей от законодательных учреждений и от промышленности будет учреждено, так как это есть единственный путь, который может заставить артиллерийское ведомство работать надлежащим образом.

Первое заседание 14 мая 1915 г. под председательством Сухомлинова было оформлено как заседание «Особого совещания для усиления артиллерийского снабжения действующей армии».

Уже с первого заседания 14 мая 1915 г. вновь образованное Совещание выдвинуло все те же вопросы, какими занималась Особая комиссия по артиллерийской части, сохранявшая свою прежнюю компетенцию. Разница была только в конструкции нового органа, имевшего в своем составе кроме представителей министерств военного и морского, также представителей ведомств: финансов, госконтроля, торговли и промышленности и, что было новым для того времени, представителей Государственной Думы (М. В. Родзянко, А. Д. Протопопов, И. И. Дмитрюков, Н. В. Савич) и частной промышленности (А. И. Путилов, А. И. Вышнеградский, В. И. Литвинов-Фалинский). С 3-го заседания 23 мая 1915 г. Совещание расширило круг интересующих его вопросов, переименовав себя из «Особого совещания по усилению артиллерийским снабжением» в «Особое совещание по усилению снабжения действующей армии главнейшими видами довольствия»; под этими названиями оно действовало до 7 июня 1915 г., когда было оформлено высочайше утвержденным Положением Совета министров в порядке 87 ст. в «Особое совещание по обеспечению действующей армии предметами снабжения»[1].

По положению своему Совещание состояло из председателя— военного министра, председателя Государственной Думы, членов Государственного Совета и Государственной Думы, назначенных высочайшей властью (п. 4), представителей министерств, чинов военного ведомства, а также лиц по приглашению председателя. Такими лицами чаще всего были представители организованной промышленности до 10 человек [2]. Компентенция Особого совещания по обеспечению действующей армии предметами снабжения заключалась в следующем: объединение мероприятий по обеспечению армии всем необходимым; затребование от предприятий нужных сведений об исполнении заказов с проверкой книг и документов; вопросы о наложении секвестра на предприятия; требования, обращаемые к транспортным предприятиям о внеочеред-

---

[1] Собр. узак. от 15 июня 1915 г.

[2] В заседании 13 июня 1915 г., например, присутствовали: Я. И. Утин, В. П. Литвинов-Фалинский, А. И. Путилов, А. И. Вышнеградский, В. В. Жуковский, А. А. Давидов и др. (журнал № 7).

ных перевозках; выдача ссуд на оборудование новых и расширение существующих заводов, работающих на оборону.

Орган этот был совещательным при военном министре, подчиненным исключительно верховной власти, и никакое правительственное место или лицо не могло давать ему предписаний и требовать от него отчетов. Председатель его получил обширные права. Наряду с другими правами ему было предоставлено: разрешать производство заготовлений всеми способами и на всех, признанных им соответственными, условиях без ограничения суммы; налагать секвестр на те предприятия, владельцы которых отказывались, по каким бы то ни было причинам, от принятия или исполнения заказов, им указанных; назначать общие и частные реквизиции оборудований промышленных предприятий и запасов их; требовать от предприятий, принадлежащих частным обществам, товариществам и установлениям, а также отдельным лицам, принятия и исполнения заказов в порядке им указанном; словом, фактически осуществлять в порядке военно-бюрократической власти все то, что обсуждало и решало Особое совещание и чего оно и не решало.

Положение 7 июня явилось значительным шагом вперед по сравнению с бывшей в полной силе статьей 96 Основн. законов, оформлявшей прежний доконституционный порядок рассмотрения военных дел, при котором даже прежний Государственный Совет отстранен был от дел, подлежавших исключительно ведению чисто бюрократических «Военного и Адмиралтейств-советов».

Технические и хозяйственные вопросы военного дела, согласно ст. 96 осн. зак., не только должны были быть рассмотрены Военным и Адмиралтейств-советами, но и непосредственно подлежали представлению царю. По Положению 7 июня об Особом совещании, созданном с целью объединения мероприятий по снабжению действующей армии, оно могло отменять и изменять в целях объединения уже принятые другими органами власти мероприятия, чем пробивалась некоторая брешь в системе старого порядка.

Между тем Особая распорядительная комиссия по артиллерийской части продолжала существовать под председательством вел. кн. Сергея Михайловича.

Вновь созданное Особое совещание имело уже за месяц своего существования 7 заседаний, и назревал вопрос о совместимости двух органов, имеющих одинаковую компетенцию.

В заседании Особого совещания 20 июня 1915 г., когда председатель, военный министр Поливанов, сменивший Сухомлинова,

обратился к председателю Государственной Думы с просьбой высказать суждение о деятельности Совещания и о степени успешности его работ, Родзянко дал следующий отзыв. По его мнению, деятельность самого Совещания на основе тесного сотрудничества правительства с общественными силами «должна быть признана безусловно жизненной и обещающей полный успех в выполнении возложенных на него задач». Тем не менее он должен был указать на отрицательные стороны: 1) на сохранение укоренившейся при артиллерийском ведомстве рутинности ведения дел, способной затормозить всякое общественное начинание, 2) на существование до последнего времени Особой распорядительной комиссии по артиллерийской части, создающей неудобное двойственное положение, 3) на то, что до настоящего времени еще не достигнуто в артиллерийском ведомстве надлежащего сближения с торгово-промышленными кругами, и что только при этом условии могла бы осуществиться дружная работа правительства совместно с объединенной промышленностью, положенная в основание работ Особого совещания.

Председатель Государственной Думы предложил возбудить вопрос об упразднении Распорядительной комиссии по артиллерийской части и направить работу в сторону сближения с общественными организациями, способными оказать содействие делу снабжения армии.

На основании суждения Особого совещания, его председатель А. А. Поливанов обратился к начальнику штаба верховного главнокомандующего с просьбой дать заключение. После доклада начальника штаба верховный главнокомандующий признал необходимым дать совет вел. кн. Сергею Михайловичу принять соответствующее решение.

Втечение июня 1915 г. комиссия вел. кн. Сергея Михайловича была ликвидирована.

Особое совещание по снабжению армии с самого начала стало внедряться своей регулирующей деятельностью не только в работу Главного артиллерийского управления, в организацию заказов на частных и казенных заводах, но и наблюдать за заграничными заказами (для чего еще 13 июня решено было образовать под председательством члена Государственной думы А. Д. Протопопова Особую комиссию), а также стала захватывать широкую область вопросов, постановляя, например: «подчинить своему агенту Архангельскую железную дорогу и Архангельский порт для урегулирования привоза», «просить министра путей сообще-

ния изменять график той или иной железной дороги с применением уменьшения числа скоростей», «выработать правила обеспечения шахт и рудников рабочими», «проводить эвакуацию и перемещение из одного места в другое заводов, работающих на оборону», «довести до сведения председателя Совета министров суждения Совещания о мерах к увеличению добычи минерального топлива», «о признании нефтяной промышленности промышленностью, имеющей государственное значение» и т. п. Круг этих вопросов все более расширялся и даже выходил за пределы военных и интендантских заказов и поставок, заграничных закупок и всего того, что непосредственно служило делу обороны. Это было вполне естественно: война и растущая армия предъявляли все большие требования к народному хозяйству, и военный регулятивный орган неизбежно должен был захватывать все новые и новые стороны экономической жизни. Военная боевая готовность страны зависела всецело от организованности хозяйственных сил, связанных с делом обороны.

Задача эта была непосильна ни одному из органов правительства. Сотрудничество с общественными элементами едва только налаживалось через военно-промышленные комитеты, а в центральных органах оно выражалось покуда лишь в слабом участии представителей Государственного Совета, Думы и торгово-промышленных организаций. Между тем потребность в создании делового и более популярного органа военного снабжения уже вполне созрела.

Вслед за девятым съездом промышленников (29 мая—2 июня 1915 г.), положившим начало организации военно-промышленных комитетов, собравшийся в июле 1915 г. Съезд представителей Союза городов выдвинул идею «создания при министерстве, ведающем делом снабжения армии, центрального органа с участием представителей от общественных организаций, со всеми правами и полномочиями правительственных учреждений», на обязанности которого должно лежать выяснение потребностей, отыскание способов их удовлетворения, распределения и выдачи заказов» [1].

Этот проект был прообразом Особого совещания по обороне 17 авг. 1915 г. и дальнейшим развитием Положения 7 июня, которое все менее удовлетворяло участников Особого совещания по снабжению действующей армии предметами снабжения.

---

[1] Эта мысль легла в основание будущих Положений обо всех четырех Особых совещаниях 17 авг. 1915 г. Права председателя Особого совещания в духе Положения 7 июля 1915 г. отличались от прав председателя Особого совещания

Деятельность Особого совещания для объединения мероприятий по обеспечению действующей армии предметами боевого и материального снабжения по Положению 7 июня побудила его участников к действенной, а не фиктивной попытке объединить в одном, с широкими полномочиями, учреждении все мероприятия, касающиеся как артиллерийского, и вообще боевого и материального снабжения армии, так и обеспечения топливом не только учреждений армии и флота, но также путей сообщения и частных предприятий, работающих для целей государственной обороны. Распространение особых по этой части полномочий имелось в виду и на все мероприятия по обеспечению топливом всех вообще государственных и общественных учреждений или предприятий, имеющих особо важное значение или непосредственное отношение к мерам государственной обороны. Равным образом делалась попытка сосредоточить в Особом совещании общее руководство по продовольственной части мерами, которые в связи с обстоятельствами военного времени будут необходимы для обеспечения продовольствием городских и сельских местностей.

Военный министр Поливанов, вступивший в свою должность в середине июня 1915 г., сразу принялся за осуществление этой идеи. Он носился с мыслью узаконить и уточнить широкие полномочия Особого совещания, ставшие впоследствии законом 17 августа, но вместе с тем отменить права других ведомств по военно-хозяйственному регулированию, существовавшие у них на основании целого ряда разрозненных законодательных актов [1].

по обороне государства, образованного по Положению 17 марта 1915 г. тем, что в первом случае он входил в рассмотрение не только вопросов, касающихся непосредственного боевого и материального снабжения армии, но и всех, связанных с делом снабжения вопросов (транспорт, топливо, продовольствие), тогда как во втором случае каждый из этих вопросов входил в круг компетенции отдельных ведомственных руководителей, председателей специально образованных по Полож. 17 августа особых совещаний по топливу, транспорту и продовольствию. За председателем Особого совещания по обороне лишь оставлена была по Полож 17 августа возможность собственною властью приостанавливать все распоряжения председателей др. совещаний и вызвать затем их на обсуждение в Совещание по обороне.

[1] Этими актами был указ Правительствующему сенату 4 марта 1915 г. об объединении в ведении министра путей сообщения мер по обеспечению топливом учреждений армии и флота и путей сообщения, а также частных учреждений работающих для целей государственной обороны (Собр. узак., ст. 634); изданные в порядке ст 87 основных законов Положения; 31 марта 1915 г. о некоторых мерах к обеспечению топливом учреждений армии и флота и путей сооб-

План Поливанова осуществился, но рядом с Особым совещанием по обороне на той же основе, по его образу и подобию, возникли еще три Особых совещания: по продовольствию, топливу и перевозкам.

В одном из последних заседаний Особого совещания для объединения мероприятий по обеспечению действующей армии предметами боевого и материального снабжения (29 июля 1915 г., журн. № 18), незадолго до образования четырех особых совещаний, 17 августа, высказана была неудовлетворенность организацией дела. В своей главной деятельности—военных заказах—Совещание было мало осведомлено о действительном выполнении мер по принятым им решениям, так как оно не обладало необходимым контрольным органом для наблюдения за тем, насколько быстро выполняются заказы по заключенным контрактам, а также какой промежуток времени проходит между постановлением Совещания и действительным заключением контрактов. Срок осуществления в значительной степени зависел от момента утверждения договора Военным советом, бывшим по закону высшим хозяйственным органом Военного министерства. Рассмотрение Военным советом хозяйственных дел, уже разрешенных Особым совещанием, затягивало осуществление срочных мер по снабжению армии. Поэтому Особое совещание (в заседании 29 июля) решило испросить высочайшего соизволения на то, чтобы втечение всей войны разрешенные Особым совещанием вопросы не поступали на рассмотрение Военного совета. Для усовершенствования исполнительного аппарата Совещание постановило образовать кроме «Подготовительной» комиссии, утвержденной еще 29 июня 1915 г., также комиссии «Исполнительную» и «Наблюдательную».

В таком виде организация военного снабжения оставалась до

щения, а равно частных предприятий, работающих для целей государственной обороны (Собр. узак., ст. 865); 2 мая 1915 г. о распространении полномочий, присвоенных министру путей сообщения именным высочайшим указом 4 марта 1915 г. на дела по обеспечению топливом государственных и общественных учреждений (Собр. узак., ст. 1091); 19 мая 1915 г. о предоставлении министру торговли и промышленности особых полномочий по общему руководству продовольственным делом в империи (Собр. узак., ст. 1169); 29 мая 1915 г. об утверждении правил о порядке и условиях распределения твердого минерального топлива между потребителями (Собр. узак., ст. 1215) и, наконец, Положение 7 июня 1915 г. об утверждении положения об Особом совещании для объединения мероприятий по обеспечению действующей армии предметами боевого и материального снабжения (Собр. узак., ст. 1280), председателем которого был Поливанов, хлопотавший об упразднении всех перечисленных актов.

учреждения Положением 17 августа 1915 г. Особого совещания по обороне.

За время своей двухмесячной деятельности Особое совещание первого состава, несмотря на свой чисто бюрократический характер, все-таки приняло целый ряд серьезных мер, способствовавших усилению боеспособности действующей армии. Так, осуществлена была организация новых, ранее отсутствовавших в России, отраслей производств, например выработки азотной кислоты, фенола, а также развитие производства серной кислоты, имеющих огромное значение в деле изготовления взрывчатых веществ. Совещание оказывало содействие заводам, исполнявшим казенные заказы на оборону: в получении необходимого оборудования путем перевода предметов оборудования с одного завода на другой, сообразно с потребностью дела, в широкой выдаче предприятиям авансов и ссуд, в освобождении от призыва в войска мастеров-специалистов, в снабжении предприятий на льготных условиях иностранной валютой. Совещание разрешило использовать для нужд армии железнодорожные и трамвайные мастерские, обеспечить топливом заводы, работающие на оборону, и предоставить надлежащий транспорт для перевозки как сырья предприятиям, так и предметов изделий последних. Совещанием был принят ряд мер по обследованию производительности некоторых заводов с целью использования их для дела обороны. За невозможностью быстрого получения всех видов боевого снабжения Совещание приняло большое число заграничных предложений на поставку боевых припасов. Им были приняты меры к разгрузке железнодорожных узлов и к изменению графика железных дорог. Для урегулирования перевозок по северной магистрали оно признало необходимым подчинить себе Архангельскую железную дорогу, Архангельский порт и прилегающий к нему водный район. Совещание озаботилось своевременным вывозом оборудований и запасов материалов из местностей, угрожаемых наступлением немцев (Варшавский и Рижский районы).

Одной из задач, к которой Особое совещание было вынуждено приступить, было привлечено к делу снабжения армии общественных организаций (земских и городских), научно-технических сил, а также мелкой ремесленной и кустарной промышленности для размещения через них заказов на необходимые предметы снаряжения.

Как видим, круг деятельности Особого совещания первого состава был довольно пестрым. Работа его, ввиду острых потреб-

ностей фронта в снаряжении, имела характер почти исключительно заготовительный. При этом приходилось изыскивать средства к снабжению армии как путем форсирования промышленного производства в условиях необычайной спешности, так и путем использования заграничных, главным образом английских и американских, рынков. Каков бы ни был коэффициент полезного действия всех проведенных мероприятий, все же это был шаг вперед в деле планомерного снабжения, в особенности если сравнить Особое совещание 7 июня 1915 г. с Особой распорядительной комиссией вел. кн. Сергея Михайловича.

6. Общественные организации[1]

Земский и Городской союзы

Немалую роль в деле снабжения и военно-хозяйственного регулирования сыграли Всероссийский земский и городской союзы и образованный ими Главный по снабжению армии комитет Земгор.

Земства давно добивались объединения, и только военные события—сначала русско-японская война 1904—1905 гг., а затем и война 1914—1918 гг.—дали им возможность объединиться и создать организацию помощи больным и раненым воинам, которая работала под флагом Красного креста.

Они возникли одновременно с началом войны. Съезд 30 июля 1914 г. постановил образовать Земский союз (Земсоюз) и главный комитет из 10 членов. Точно так же Учредительный съезд городских голов 8—9 августа имел своим результатом образование Союза городов (Согор). В составе Главного комитета Земского союза, который находился в Москве во главе с Г. Е. Львовым, возник ряд отделов по лечебному делу, эвакуации, трудовому посредничеству, помощи беженцам, военнопленным и т. п. Параллельно с ним Согор во главе с московским городским головою Челноковым развернул также отделы: лечебный, эвакуационный, хирургический, санитарный, закупочный. Естественно, что, оперируя большими суммами, поставляя для нужд своей организации средства передвижения, санитарные и лечебные материалы, белье, одежду и т. п., Земский и Городской союзы подошли к созданию большого хозяйственного аппарата, распо-

---

[1] Хотя общественные организации действовали втечение всей войны, мы помещаем их по времени возникновения в раздел I, и чтобы к ним вновь не возвращаться, доводим их деятельность хронологически до конца.

лагающего на фронте и на местах всеми элементами для создания обширной организации, не только помогающей, но и конкурирующей с правительством.

Вначале между Согором и Земсоюзом происходили некоторые невязки и трения, но скоро между ними был налажен контакт, тем более, что содержание их деятельности и методы работы были сходны.

Оба союза прежде всего проявили себя в области добровольной организации помощи больным и раненым путем создания многообразной сети учреждений—лазаретов, санитарно-питательных пунктов, чайных, общежитий, прачечных, бань и т.п.

Средствами для первоначальной организации лазаретной сети явились ассигнования земств и городов и частью пожертвования. В эту же сеть влились и те многочисленные лазареты, которые были организованы отдельными лицами и учреждениями целиком или частью на свои собственные средства. По мере развертывания военных событий скопилась масса раненых, обслужить которых Военно-санитарное ведомство и Красный крест были совершенно не в состоянии. Земсоюз и Согор получили предписание от Генерального штаба развернуть во внутреннем районе новые госпитали с доведением общего числа коек до 200 000, а потом и больше, и с принятием всего их содержания за счет военного ведомства. Земсоюзу и Согору пришлось для госпиталей закупить и заготовить громадные количества оборудования, белья, предметов ухода и медикаментов.

Первоначально Земсоюз и Согор не имели доступа в районы фронта. На театре военных действий, в районе фронтов и в местностях, к ним непосредственно примыкающих, находящихся в ведении верховного главнокомандующего, должны были действовать только учреждения военно-санитарного ведомства и Красного креста.

Земсоюз и Согор сразу же приступили к развертыванию лазаретов во внутреннем районе, используя для этого, как ядро, свою общественную лечебную организацию и свои врачебно-санитарные силы.

Но тяжелые условия доставки раненых с фронта и из линии огня скоро заставили военные власти допустить общественные организации к работе на фронте. Они начали организовывать санитарные отряды, летучки, санитарные поезда, создав весьма практичный тип этих подвижных организаций. Кроме работы на оборону, которую земства и города вели под флагом Земского и

Городского союзов, они же принуждены были в условиях военного времени, в меру возникавших потребностей, развивать те области своей работы, которые предусматривались ранее изданными законами об обязательствах земств и городов по воинскому управлению.

В порядке воинской квартирной повинности города и земства снимали помещения для воинских частей и сборных пунктов, предоставляли им указанные в законе средства передвижения, ведали делами по выдаче казенного пайка семьям призванных на войну запасных, заведывали военно-конскими участками по поставке лошадей для армии, занимались эвакуацией беженцев[1].

При выполнении этих обязанностей и в процессе развития своей заготовительной работы для краснокрестной деятельности Земсоюз и Согор приобрели опыт и наладили организацию, которая могла брать на себя уже военно-заготовительные функции.

Так, по заказу интендантства Земсоюз заготовлял полушубки, валенки, чулки, рукавицы, сапоги. С 1916 г. Земсоюз образовал уже самостоятельный кожевенный отдел и выстроил под Москвой кожевенный завод. Свой опыт в этой области Земсоюз внес в Кожевенный комитет при Министерстве торговли и промышленности.

Так как Кожевенный комитет ограничивался только выдачей разрешения на покупку кожи, которую должно было найти заинтересованное в ее получении лицо или учреждение, то Земский союз стал на путь самостоятельной заготовки собирания кожевенного сырья; подпирая своей работой мало осведомленный о местонахождении сырых кож Кожевенный комитет и оказывая на него сильное влияние, Земсоюз добился почти монопольного положения по кожевенным заготовкам.

На фронтах у Земсоюза имелись также заводы: дубильных экстрактов, кожевенные, твердого спирта, чугунолитейные, лесопильные; фабрики: меховой обуви и консервов; мастерские: шорные, кипятильников, котлов, жестяные, многочисленные ремонтные мастерские. В Риге имелась игольная фабрика.

Оба союза были ценными (хотя и не безопасными с точки зрения правительства) участниками военно-заготовительной ра-

---

[1] С отступлением армий, когда внутренний район стал наводняться беженцами, обоими Союзами был образован совместно специальный Объединенный союз земств и городов, Собеж.

боты, потому что они опирались на налаженную сеть местных органов, недостаток которых был самым слабым местом правительственной военно-хозяйственной деятельности. Так, с первых же дней войны тов. министра земледелия по должности Главноуполномоченного по закупке хлеба для армии (Г. В. Глинка) назначил председателей губернских земских управ своими уполномоченными по закупке хлеба. Позже на земство была возложена закупка скота на мясо для той же армии и т. д.

Организационная схема Земсоюза и Согора была такова.

Распорядительными органами Союзов были общие собрания уполномоченных, выбранных губернскими собраниями (земскими) и городскими думами. Исполнительными органами Союзов были Главные комитеты с их уполномоченными и организованными при них отделами, которые ведали различными отраслями работы: заготовками и снабжением, медицинской частью, санитарными поездами, передовыми отрядами и летучками на фронтах, эвакуацией, санитарной техникой. На местах действовали губернские, уездные и городские комитеты при соответствующих управах из местных работников, на фронтах работали уполномоченные и иногда образовывались комитеты из членов делегированных Главными комитетами. Местные комитеты во внутреннем районе организовывали свои лазареты и заведывали лазаретами Главного комитета, исполняя и отдельные его поручения по снабженческим делам и краснокрестной работе.

Местные организации, составляющие основу регулирующей деятельности государства, давшие в Германии, например, опору центральным учреждениям, в России состояли главным образом из городов и земств. В этом была их сила, толкавшая их и к политической экспансии внутри государственного военно-хозяйственного аппарата.

Представители обоих Союзов входили во все регулирующие органы, получившие развитие со времени Особых совещаний 17 августа 1915 г., по топливу, продовольствию, перевозкам, по обороне, в комитеты при Министерстве торговли, а также претендовали на представительство за границей в комиссиях, занимавшихся закупками, хотя работа общественных организаций долго не получала из-за политических трений юридического оформления со стороны правительства. Только после Февральской революции Временное правительство утвердило Положение о Всероссийском земском союзе.

Участие в государственных органах побудило общественные организации создать у себя соответствующий консультационный аппарат в виде экономических совещаний, экономических отделов, статистико-осведомительных бюро и т. п.

При Земском союзе весной 1916 г. образован был экономический отдел, который занимался разработкой вопросов продовольствия, сельского хозяйства, организации торговли и т. п. Точно так же Союз городов после 2-го съезда, состоявшегося в Москве в феврале 1915 г., образовал Комиссию по борьбе с дороговизной, а 3—4 января 1916 г. созвал экономическое совещание, в котором обсуждались принципы регулирования транспорта, критиковались продовольственные мероприятия, обсуждалась деятельность особых совещаний, разрабатывался план снабжения сахаром, мукой, мероприятия по борьбе с дороговизной и план статистической работы [1].

Каждый Союз издавал для осведомления о своей деятельности «Известия», но кроме того оба совместно с 1915 г. издавали «Известия комитета по снабжению армии».

10 июля 1915 г. оба Главные комитета решили создать Главный по снабжению армии комитет Всероссийского земского и городского союзов (сокращенно «Земгор»), ставший нарицательным именем для общественной работы на оборону. Толчком к этому послужили события на галицийском фронте лета 1915 г. после прорыва у Горлице, падение Львова и Пржемышля. Главный комитет Земгора образовался из 8 членов во главе с Г. Е. Львовым и М. В. Челноковым и взял на себя общее руководство той частью дела снабжения армии, которая лежала на Земском и Городском союзах.

Уже в июле 1915 г. председатель Особого совещания по обороне предложил Главному комитету распределять заказы на предмет выполнения шанцевых инструментов и на предметы конского и обозного снаряжения. С этого началась деятельность Земгора. Главный комитет образовал в Петрограде отделы [2], а на местах были образованы местные комитеты Земгора. Таким образом по всей России, где были земские и городские учреждения, образовались отделения этих организаций, действовавшие уже не под

---

[1] В Союзе городов по экономическим вопросам играл большую роль В. Г. Громан, входивший представителем в Особое совещание по продовольствию.

[2] Исполнительный отдел, управление делами, технический совет, отдел заказов, снарядный отдел, механический, химический, инженерный, строительный, материальный, отдел связи и транспорта, юридический, контрольный.

флагом Красного креста, а для других целей, с иными перспективами сначала хозяйственного, а потом и политического свойства.

Главный комитет стал распределять заказы через губернские комитеты или, в случае согласия губернских комитетов, через уездные, причем местные комитеты при получении заказов финансировали Главный комитет авансами от 30 до 50% их стоимости. В первое время деятельность Комитета протекала без установления какого-либо определенного статута. Главный комитет принимал на себя исполнение заказов, получая от казны многомиллионные средства, заключал договоры с частными лицами, основывал свои предприятия,—словом, развивал широкую деятельность в порядке публично-правовых поручений таким же образом, как это делал Военно-промышленный комитет. И только позже эта фактическая деятельность была оформлена наказом-постановлением собрания уполномоченных и съезда представителей городов 9 сентября 1915 г.

В проекте Положения и наказа отношения казны к Главному и местным по снабжению армии комитетам вылились в публично-правовые отношения, так как организации эти по природе не преследовали коммерческих целей и в своей деятельности руководились мотивами государственно-общественного характера, не являясь ни поставщиками, ни комиссионерами, ни вообще контрагентами казны в гражданско-правовом смысле. Природа этих отношений мало чем отличалась от отношений казны с Военно-промышленными комитетами. Поэтому начала, на которых производились для казны заготовление снабжения обеими организациями, могли быть легко объединены в «правилах», утвержденных 16 ноября 1915 г. председателем Особого совещания по обороне.

По основной мысли Положения о Земгоре главные и местные по снабжению армии комитеты—самостоятельные и общественные организации, обладающие правами юридических лиц и содействующие, за своей ответственностью, за счет казны, на время войны правительству в деле снабжения армии всеми необходимыми предметами. Кроме отдельных поручений военного ведомства, Земгор получал также плановые заказы для исполнения годового плана снабжения.

Специализация Земгора в отличие от Военно-промышленного комитета обозначилась в использовании мелких предприятий—ремесленной и кустарной промышленности, для выработки предметов обозного довольствия, инженерного снабжения (топоры, ло-

паты, кирки), а также для производства гранат, кинжалов и т. д. Земгор занимался собиранием распыленных мелких предприятий в уездные и городские, а также объединением их в одно целое по своим планам, затем он разгружал промышленные центры от мелких заказов. Уже первый период работы показал, что преимущественное назначение Земгора—это мобилизация производств—кузнечных, деревообделочных, шорных, которые могли быть легко объединены единым планом работы под руководством инструкторов комитета.

Непосредственное регулирование выражалось (так же как и в Военно-промышленных комитетах) в составлении общего для мобилизованных предприятий и для местных комитетов плана, исполнение которого связано было с оказанием всякого рода содействия по доставке металла и топлива, по транспорту материалов и полуфабрикатов. Такое снабжение под известными условиями «подведомственных» Земгору предприятий, естественно, требовало от него большой организационной и регулятивной работы. В этой области Главным комитетом, несмотря на общественную шумиху, которая вокруг него производилась, достигнуты были заметные результаты. Например из 1 100 000 заказанных в 1916 г. Земгору гранат 1 000 000 был исполнен силами организованной им мелкой и средней промышленности, производительность которой достигла к концу года 2 800 штук в день.

Характер заказов, выполняемых Земгором и их размеры можно видеть из таблицы выполненных военных заказов за время с начала его деятельности по 1 января 1918 г. (стр. 293) [1].

Главный комитет распределял и исполнял заказы военного ведомства на 75% через местные комитеты, а затем и при помощи собственных предприятий и при посредстве крупных фирм. Своими местными комитетами Главный комитет оказывал содействие по поставке металлов, топлива, добившись включения себя в список, по которому распределял металлы главноуполномоченный при Особом совещании по обороне. Благодаря этому, передавая заказы местным комитетам, Главный комитет Земгора брал у них одновременно заказы на железо в размере его потребности. Точно так же он добивался нарядов на отправку топлива в адрес местных комитетов.

Главный комитет сыграл роль в производстве 3-дюймовых снарядов, организовав для этого собственный завод и мобилизовав

[1] Таблица составлена по архивным материалам Особого совещания по обороне.

Военные заказы, выполненные Земгором с начала его деятельности по 1 января 1918 года.

	Поступило заказов	Выполнено заказов	% выполнения
	В тысячах рублей		
Главное артиллерийское управление	69 520	36 032	51,8
Обоз с принадлежностями	7 282	3 128	43,0
Упряжь	14 308	2 154	15,0
Седла	4 923	2 993	60,8
Ручн. гранаты	4 840	4 484	92,6
Снаряды к 9-*см* бомбометам	3 935	3 880	98,6
3-дюймовые гранаты	7 975	7 131	89,5
Проч. боев. снаряжен. и принадл. к нему .	26 308	12 199	46,5
Главн. военно-технич. упр.	48 146	32 484	67,5
Обоз с принадлежностями	1 712	1 492	87,3
Упряжь с принадлежностями	14 916	6 146	41,0
Седла	3 584	2 473	69,0
Позицион. имущество	18 375	16 224	88,5
Шанцев. инструмент	4 846	3 904	80,5
Телегр. имущество	3 417	1 707	49,6
Прочее имущество	1 294	536	41,4
Главн. интендант. управл.	168 282	98 305	58,5
Обоз с принадлежностями	68 693	40 386	58,7
Упряжь с принадлежностями	43 456	25 652	59,1
Седла с принадлежностями	37 800	23 966	63,4
Подковы и принадлежности	12 249	4 843	39,4
Людское довольствие	4 394	2 943	67,0
Вьючные носилки и принадлежности . .	1 687	512	30,4
Всего. . .	285 948	166 821	58,3

мелкую промышленность. Собственный завод у Земгора был в Подольске и к 1 января 1916 г. на нем числилось 2 663 рабочих, а число снарядов было доведено к этому сроку до 20 тысяч в месяц. Заказы в мелких предприятиях были разбросаны по 28 заведениям (из которых около 20 были созданы Земгором) с производительностью до 70 тысяч штук в месяц.

Земгор постепенно расширял свою предпринимательскую деятельность и располагал предприятиями главным образом по 4 группам промышленности—текстильной, кожевенной, химической и металлообрабатывающей [1].

Из механических предприятий Земгора выделялись фабрика военно-полевых телефонов в Москве, кабельное производство, мастерская пирометров, калиберная мастерская, изготовлявшая измерительные приборы и калибры, необходимые при производстве снарядов, Сокольнический механический завод в Москве, а также секвестрованный и переданный в управление Главного комитета в 1916 г. Благушинский механический завод в Москве и Власовский подковный завод вблизи станции Шахтная Юго-восточных железных дорог.

Так же как и Военно-промышленный комитет, Земский и Городской союзы принимали деятельное участие в правительственных органах, регулирующих хозяйственную жизнь. В Особом совещании по обороне работа Главного комитета Земгора находилась в тесном взаимодействии с представительством Военно-промышленных комитетов. Согор и Земсоюз пытались неоднократно установить сотрудничество и с Военно-промышленными комитетами (особенно в деле распределения заказов), для чего намечался в

---

[1] Земгором были устроены в Павловске льнопрядильная и ткацкая фабрики из эвакуированных рижских предприятий с годовой производительностью свыше 1394 тонн пряжи — до 2,1 млн. м, крутильная фабрика с производством до 700 тысяч рублей в год, чулочно-трикотажная также из эвакуированной рижской фабрики Ф. Лют с годовой производительностью свыше 2 млн. пар носков и чулок и 250 тысяч пар белья на сумму полтора миллиона рублей. По кожевенной отрасли Земгор скупил все акции Московского акционерного общества «Поставщик», где широко поставил шорно-седельное отделение. Эта фабрика в 1913 г. имела основной капитал 5 млн. рублей. Фабрика работала с отделениями — портновским, сапожным, механическим, шорно-седельным, кожевенным заводом, войлочным отделением, палаточно-брезентовым и целым рядом вспомогательных. Химические предприятия Земгора состояли из заводов минеральных кислот близ станции Растяпино Московско-нижегородской железной дороги, Боинского химического завода, Электротехнического завода в Москве для извлечения олова из жестяных обрезков, завода краски «хакки» в Москве, завода железного купороса, производство по извлечению иода из мурманских водорослей.

декабре 1916 г. съезд всех трех общественных организаций, но правительство не допустило их объединения.

Общественные организации пытались проводить в государственных органах идеи широкой планомерности и организованности в деле снабжения и распределения необходимых населению и армии предметов. Эта идея проходила красной нитью через все съезды Союза городов [1], за нее боролись представители союзов (особенно Согора) во всех правительственных органах; она служила камнем преткновения для общей с правительством работы.

Проект Положения о «Земгоре», прошедший все инстанции, так и застрял в правительственных канцеляриях. В общественных организациях царское правительство видело конкурентов, вокруг которых нарастали организованные силы общества,—политических противников, заботящихся не столько о военно-хозяйственной, сколько о политической организации русских сил. Оно преувеличивало организованность Земгора и серьезность его работ, в которых было много показного и словесного. Правительство старалось использовать против общественных организаций многочисленные факты бесхозяйственности, неэкономности и др. дефектов в работе, которые в действительности имелись.

Вынужденное призвать эти общественные силы для общей работы, правительство старого режима не доверяло им. При первых же встречах представителей ведомств с общественными элементами в Особых совещаниях чувствовалась эта разрозненность, временами переходившая в более глубокие конфликты политического характера.

7 сентября 1916 г. в Москве созван был съезд Всероссийских земского и городского союзов, который прошел под знаком резкой оппозиции правительству и недоверия к нему в связи с прерванной сессией Государственной думы.

Резолюции в этом духе решено было представить царю через особую депутацию. Депутация должна была «довести до сведения государя императора о тревогах и чаяниях, волнующих страну, и представить мнение съезда о необходимости: 1) довести войну до победоносного конца, 2) незамедлительно восстановить работу законодательных учреждений и 3) призыва к власти людей, пользующихся доверием страны».

---

[1] Наиболее радикальные предложения (В. Г. Громана) в направлении плановости были формулированы в резолюциях к несостоявшемуся съезду в конце 1916 г., изданных под заглавием «Организация народного хозяйства», материалы к V очередному съезду Союза городов. Предисловие датировано 23 декабря 1916 г.

Земский и Городской союзы выросли в целую «державу», дополнявшую правительственный аппарат и конкурировавшую с ним [1].

Военно-промышленный комитет

Еще в подготовительных заседаниях к Особому совещанию по обороне, весной 1915 г., неоднократно поднимался вопрос о привлечении частных предпринимательских организаций к делу заготовления предметов военного довольствия с указанием на постановку этого дела в Германии. Так, в одном из заседаний в мае 1915 г. Особого совещания, как оно тогда еще называлось— «по усилению артиллерийским снабжением действующей армии»— военный министр объяснял непрерывную подачу громадного количества материалов у немцев тем, что с начала войны там образовался «особый совет, объединивший мелких и крупных промышленников в целях использования промышленности для изготовления изделий государственной обороны». Речь шла о «Военно-промышленном комитете» (Kriegsausschuss der deutschen Industrie), целью которого было организовать скорейшее выполнение поставок для государства, мобилизовать все силы промышленности для целей обороны.

Представители частной промышленности начали настойчиво

---

[1] А. И. Гучков в своих показаниях чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства говорил, что «среди самой власти находились люди, расположенные к общественным организациям, искавшие в них помощи, которую они изверились получить от правительственных ведомств. Эти лица и помогли им быстро создаться и получить значительную свободу в своей работе» . . . (Гучков имеет в виду А. А. Поливанова).

«Однако это продолжалось недолго»... Далее «мешали работать, отказывали в содействии и затем взяли их под политическое подозрение. Тут начался уже ряд репрессий и по отношению к тем рабочим организациям, которые входили в состав Военно-промышленных комитетов, и к самым Военно-промышленным комитетам. Военно-промышленные комитеты сделались предметом очень внимательной слежки» («Падение царского режима» изд. Центроархива, т. VI, стр. 259).

П. Н. Милюков в своих показаниях в той же комиссии говорил: «К концу 1916 г. уже вполне сложилась вся обстановка открытой и притом вполне легальной борьбы с правительством»... «Представители Земского и Городского союзов, Военно-промышленного комитета и члены блока вступили друг с другом в сношения на предмет решения вопроса, что делать, если произойдет какое-нибудь крушение, какой-нибудь переворот, как устроить, чтобы страна немедленно получила власть, которую ей нужно. В это время в этих предварительных переговорах было намечено то правительство, которое явилось в результате переворота 27 февраля» («Падение царского режима», т. VI, стр. 350).

проводить в правительственных кругах ту мысль, что единственным выходом для возможного увеличения числа подаваемых снарядов для наших действующих армий явилось бы тесное сотрудничество правительства с частной промышленностью на основе определенного плана. План этот был предложен и разработан на 9-м очередном съезде промышленников 26 мая 1915 г. в Петрограде, где П. П. Рябушинский, только что вернувшийся с фронта, дрогнувшего под ударом галицийского наступления Макензена, произнес историческую и истерическую речь о необходимости немедленной мобилизации всех сил промышленности для снабжения и снаряжения армии всем необходимым. Съезд вынес резолюцию поручить Совету съездов представителей промышленности и торговли немедленно организовать центральные военно-промышленные комитеты. Съезд промышленников, надо сказать, был неподготовлен к этому неожиданному решению. К этому 9-му съезду подготовлялись общие вопросы экономической политики [1], но когда решение было принято, то исполнителем его оказался всецело Совет съездов представителей торговли и промышленности, в помещении которого при помощи тех же работников был организован Центральный военно-промышленный комитет (ЦВПК), настолько слившийся с Советом съездов, что отличить одну организацию от другой было почти невозможно. Правительство вынуждено было признать образование этой новой организации под давлением галицийского разгрома, и тем самым зафиксирована была исходящая от общественности мысль, что организация промышленной жизни есть основное условие военного успеха. Хотя Положение о военно-промышленных комитетах было еще не оформлено, на местах уже действовали Военно-промышленные комитеты, объединяющие местную промышленность и торговлю.

25 июня в Петрограде состоялся Съезд военно-промышленных комитетов, на котором определен был их состав, обязанности и компетенция. Только 4 августа 1915 г. проект Положения о военно-промышленных комитетах рассматривался в Совете министров, где он принят был с большим неудовольствием, особенно ввиду того, что проектировано было ввести в него 10 представителей от рабочих организаций. Положение о военно-промышленных комитетах утверждено было 27 августа 1915 г.

---

[1] См. доклад Совета съездов о мерах к развитию производительных сил России, Петроград, май 1915. (Результат работ комиссии под председательством В. В. Жуковского.)

«Для содействия правительственным учреждениям, гласило оно, в деле снабжения армии и флота всеми необходимыми предметами снаряжения и довольствия учреждаются, на время текущей войны центральный, областные и местные военно-промышленные комитеты.

Военно-промышленные комитеты являются общественными организациями, не преследующими коммерческих целей. Соответственно с этим хозяйственные предприятия, принадлежавшие комитетам, поставляли предметы снаряжения и довольствия армии по себестоимости; по заказам, передаваемым через посредство комитетов частным предприятиям и фирмам, могли быть отчисляемы на покрытие общих расходов комитетов особые суммы в размере, определяемом самими комитетами, по соглашению с предприятиями или фирмами, но, во всяком случае, не свыше одного процента стоимости заказа.

Состав, средства, порядок деятельности и сношений ЦВПК устанавливались самим комитетом. Взаимоотношения правительственных учреждений с комитетами определялись по ближайшему соглашению комитетов с военными и гражданскими властями. ЦВПК имел право приобретать всякого рода движимое и недвижимое имущество, вступать в договоры с частными лицами и с казенными и общественными учреждениями, принимать на себя всякого рода обязательства, в частности же подряды и поставки по заказам казны, организовывать, по соглашению с военным и морским ведомствами, приемку и сдачу нужных для армии и флота предметов и т. д., а также искать и отвечать на суде. Одинаковыми правами пользовались областные военно-промышленные комитеты, образуемые с утверждения Центрального, а также местные комитеты, образуемые с утверждения подлежащих областных комитетов.

Состав ЦВПК на I съезде 25 июня 1915 г. был определен следующим образом: председатель и его заместитель (избираются на съезде представителей военно-промышленных комитетов), 10 представителей от Совета съездов, представителей торговли и промышленности, по 3 представителя от каждого областного ВПК, председатели отделов Центрального военно-промышленного комитета, по 3 представителя от Городского и Земского союзов, по 2 представителя от петроградского и московского городских самоуправлений, 5 представителей, от Комитета военно-технической помощи, 2 представителя от сельскохозяйственной палаты, 10 представителей от рабочих.

Втечение июня 1915 г. при ЦВПК были сформированы следующие отделы: механический, металлургический, химический, перевозочный, продовольственный, по обеспечению рабочим составом, вещевой, по снабжению топливом, финансовый, врачебно-санитарный, изобретений, юридический, а впоследствии образовался еще авиационный.

Особенно важное значение имели механический отдел, который принимал на себя большую долю заказов, металлургический и химический отделы, значение которых для обороны понятно. Эти три отдела находились в тесной связи с Особым совещанием по обороне.

Правовое положение Военно-промышленного комитета определялось, как мы говорили, Положением 27 августа 1915 г., но оформилось окончательно в наказе, утвержденном Центральным комитетом 16—18 октября 1917 г. Согласно этому наказу, целью военно-промышленных комитетов являлось содействие правительственным и общественным учреждениям:

а) в деле снабжения армии и флота предметами снаряжения, довольствия и другими необходимыми предметами,

б) в деле разработки и проведения в жизнь плана демобилизации промышленности и целесообразного использования казенного имущества, оказавшегося ненужным ведомствам по окончании войны,

в) в деле восстановления и технического оборудования всех видов транспорта, сельскохозяйственного машиностроения и других отраслей промышленности,

г) в деле снабжения населения предметами необходимой потребности,

д) в деле осуществления контрольных функций над промышленностью и

е) вообще содействие правительственным и общественным учреждениям во всех областях хозяйственной жизни страны.

Военно-промышленные комитеты являлись общественными организациями, не преследующими коммерческих целей. Это положение было подтверждено вместе с правом на комиссионное вознаграждение.

Но взаимоотношения правительственных учреждений с военно-промышленными комитетами юридически были недостаточно выяснены. Согласно ст. 4 Положения, взаимоотношения определялись «по ближайшему соглашению комитетов с подлежащими военными и гражданскими властями», но неясно было на практике, чем является Комитет, принимая на себя, по предложению различных ведомств, обязательства заготовлений определенных партий предметов—является ли Комитет поставщиком ведомств, действует ли он по поручению казны в качестве комиссионера, или же он должен быть приравнен к казенным учреждениям,

производящим заготовления для отдельных ведомств. В связи с этим находились и формы отношений с контрагентами Комитета. На практике между комитетами и ведомствами установились отношения применительно к той форме, которая принята была между отдельными ведомствами и сводилась к следующему.

Ведомство давало поручение Комитету произвести заготовление определенных предметов; никакого договора ведомство с Комитетом не заключало. Если Комитет признавал возможным принять на себя выполнение поручения, он сообщал об этом ведомству и принимал меры к выполнению заготовления через посредство областных комитетов или заключал непосредственно договоры с поставщиками. В счет заготовлений Комитету могли быть предоставлены авансы до 50% стоимости заготовления. На Комитет могла быть возложена ведомствами приемка заготовленных предметов. Некоторые ведомства настойчиво придерживались договорной формы, но юристы все время совершенно правильно конструировали эти договоры, как поручение публично-правового характера.

Особенно много дела приходилось иметь военно-промышленным комитетам с Особым совещанием по обороне, которое оформило свои взаимоотношения с ними правилами 16 ноября 1915 г. Эти правила несколько уяснили публично-правовую природу поручений, даваемых военно-промышленным комитетам. Комитеты, говорилось в этих правилах, «производят порученное им заготовление от своего имени за счет средств государственного казначейства всеми способами, принятыми в гражданском и торговом обороте на основании законов гражданских».

Выполняя таким образом публично-правовые функции, Военно-промышленный комитет неизбежно должен был брать на себя задачи наблюдения и известного регулирования производства. Распределяя заказы, тот или иной отдел Комитета командировал на завод своих агентов для выяснения пригодности предприятия к исполнению поставки, заинтересованности в кредите, в получении материалов и для обследования общего положения предприятия.

Заводы сами ставили свое производство под контроль Военно-промышленного комитета в силу добровольного соглашения, которое они вольны были нарушить в любой момент. Но у Комитета иногда были в распоряжении средства принудить то или иное предприятие к выполнению предложенного ему порядка работы, соблюдения срока или других условий регулированного

производства. Воздействие производилось ограничением или льготами в выдаче недостающего сырья (металла, хлопка, шелка и т. п.), ходатайствами Центрального комитета об отсрочках мобилизованным рабочим заинтересованного предприятия, оказанием разных выгод в финансировании и т. п.

ЦВПК имел в составе своей организации целый ряд деловых комиссий, участвовал через своих представителей в правительственных учреждениях и регулирующих органах, куда вносил немало инициативы, критики и добивался от государственных органов удовлетворения частнохозяйственных интересов промышленности. Таким образом он был в то же время ходатаем организованной промышленности. Особенно активна была деятельность Комитета в Особом совещании по обороне, что внушало тревогу власти и, наконец, побудило правительство объявить открытую борьбу военно-промышленным комитетам.

После II съезда 16 февраля 1916 г., на котором особенно резкую оппозицию проявила рабочая делегация, отражавшая настроение рабочих групп, входивших, как известно, в ряды военно-промышленных комитетов, конфликт сделался вполне явным.

Военно-промышленные комитеты, действовавшие до начала 1918 г., имели всего 3 съезда, кроме первого учредительного— 1915 г., второй, уже упомянутый—в феврале 1916 г. и третий— в мае 1917 г. Уже со второго съезда в деле военного снабжения, равно как во всех вопросах, связанных с организацией народного хозяйства, борьба «общества» и «правительства» приняла резкие формы и работа общественных хозяйственных организаций становилась все более самодовлеющей, конкурирующей с правительственными органами.

Нарастание оппозиционного настроения в среде общественных организаций и особенно в военно-промышленных комитетах, где выступала рабочая группа, вызвало не только раздражение со стороны правительства, но и попытки воздействовать на военно-промышленные комитеты передачей заказов так называемым «диким» предприятиям, т. е. не входившим в военно-промышленные комитеты, или объединениям мелкой и средней промышленности, которые не пользовались поддержкой ЦВПК. Правительство спекулировало на этой розни между кругами крупных промышленников и обиженной массой средних предприятий, возглавляемых Комитетом средней и мелкой промышленности в Петрограде. Между ЦВПК и Комитетом средней и мелкой

промышленности происходили трения за распределение материалов и топлива. Правительство интересовалось этой обиженной группой, потому что она была аполитична и общественно безопасна и могла быть использована против военно-промышленных комитетов.

Военно-промышленные комитеты старались как можно больше заказов сконцентрировать у себя. «Лучше сделать больше, чем не доделать»,—писал П. П. Рябушинский в своем письме военному министру А. А. Поливанову. «Время уходит безвозвратно,—заключал он письмо,—ввиду чего теперь же следовало бы воспользоваться услугами военно-промышленных комитетов» [1].

Военно-промышленные комитеты сделались вскоре, так же как и Земский и Городской союзы, центром общественной борьбы с правительством. Борьба эта облегчалась тем, что комитеты располагали сетью местных организаций, имели представителей в комиссиях правительства, полуобщественных органах, особых совещаниях и комитетах, где на основе практической борьбы за власть проводили, по указаниям Москвы и Петрограда, определенные принципы. На II съезде военно-промышленных комитетов в феврале 1916 г. в одной из резолюций формулирован был наказ представителям Комитета в особых совещаниях.

«Съезд признает необходимым, чтобы в своей работе представители Центрального комитета выступали солидарно с представителями Земского и Городского союзов и других, работающих на оборону организаций, осуществляя во всех особых совещаниях начало полного объединения всех общественных сил, которое, как основной лозунг данного момента, должно быть проводимо в жизнь повсеместно и во всех проявлениях практической деятельности. Признавая, что элементы общественные являются необходимыми участниками всех организаций, ведущих дело обороны под главенством военного ведомства, съезд настаивает на том, чтобы правительство прекратило систематическую борьбу с общественностью, препятствующую немедленной планомерной организации страны для победы» [2].

Рабочая группа на этом съезде прочитала декларацию от 20 городов, в которой призывалось к немедленному и коренному

---

[1] Письмо П. П. Рябушинского военному министру А. А. Поливанову. «Буржуазия накануне февральской революции», изд. Центроархива, стр. 11.

[2] II всероссийский съезд представителей военно-промышленных комитетов 26—29 февр. 1916 г. в Петрограде. На правах рукописи. Приветствия, телеграммы и резолюции, стр. 36.

изменению существующего политического устройства и вручению власти правительству, поставленному народом и ответственному перед ним. Общее собрание членов II съезда военно-промышленных комитетов одобрило и приняло резолюцию рабочей делегации, в которой Государственная дума призывалась добиваться организации народного представительства и местных самоуправлений на началах всеобщего и равного избирательного права, решительно стать на путь борьбы за власть и создать ответственное правительство, опирающееся на организованные силы народа, так как только этот путь приведет нас, как гласила резолюция, к миру без аннексий и контрибуций, предоставляющему порабощенным народам самим решать свою судьбу». Естественно, что военно-промышленные комитеты составляли предмет особых забот охранного отделения, которое создало целую литературу доносов об общественных организациях [1].

Через военно-промышленные комитеты прошли заказы на громадные суммы. По исчислениям на 1 декабря 1917 г., военно-промышленные комитеты исполнили заказов по артиллерийскому снабжению на 118,9 млн. рублей с процентом исполнения в 70%, по техническому снабжению на 22,9 млн. рублей—51% исполнения и по интендантскому управлению на 55,5 млн. рублей—41% исполнения. Таким образом, в общей сложности военно-промышленные комитеты исполнили заказов на сумму 197,3 млн. рублей. Заказов же им было предоставлено всего на 349,5 млн. рублей.

После октябрьского переворота военно-промышленные комитеты продолжали свою деятельность и попали в ведение VII отдела ВСНХ («Совет по демобилизации» при Комитете хозяйственной политики), который совместно с Народным комиссариатом по военным делам, регулировал их деятельность. Образовавшийся на развалинах Особого совещания по обороне, «Военно-хозяйственный совет» должен был по проекту использовать военно-промышленные комитеты. Военно-хозяйственный комитет преобразован был (постановлением ВСНХ, № 114, от апреля 1918 г.) в «Народно-промышленный комитет» (НПК).

Народно-промышленные комитеты содействовали ВСНХ в разработке, по его заданиям, плана реорганизации промышленности.

Народно-промышленные комитеты имели при себе Совет экс-

---

[1] Интересный материал собран в упомянутом издании Центроархива «Буржуазия накануне февральской революции». Как известно, рабочая группа Военно-промышленного комитета была арестована 27 янв. 1917 г. и привлечена к ответственности по 102 ст. Уг. ул.

пертов из научных и технических сил, согласно Положению о Совете экспертов [1].

Народно-промышленные комитеты оказывали своими силами необходимую поддержку производственным секциям СНХ и работали во взаимодействии с ними особенно при распределении заказов на основании произведенного учета.

Народно-промышленные комитеты продолжали демобилизацию и рациональное использование военного и морского имуществ, управляли собственными заводами и содействовали обслуживанию вновь образуемой революционной армии с технической и хозяйственной сторон. Они лишь постепенно ликвидировали свою деятельность, а их рабочие аппараты переходили в секции СНХ.

Народно-промышленные комитеты были окончательно ликвидированы вместе с Земским и Городским союзами и Земгором в июле 1918 г. «Центральным комитетом по учету, приему, распределению имущества и ликвидации дел общественных организаций», на основании особого декрета (опубликованного в № 155 «Известий» от 24 июля 1918 г.).

Кроме Земсоюза, Согора, Земгора и ВПК действовал также «Комитет военно-технической помощи».

Комитет военно-технической помощи («Технопомощь») был организацией консультативно-вспомогательной, объединявшей на почве интеллектуального родства организации ученых и техников. Его целью было установить связь между специалистами на почве обороны, использовать взаимный опыт, выработать технические навыки и насаждать технические знания, нужные в деле обороны. Ядром Комитета было Русско-техническое общество, которое в сентябре 1914 г. выделило особую ячейку—Комиссию по промышленности в связи с войной. Затем «Комиссия» превратилась в «Комитет» путем слияния комиссий военно-технической и санитарно-технической помощи с 19 другими общественными организациями технического характера [2].

---

[1] Опубликованному в «газете рабочего и крестьянского правительства» от 28 февраля 1918 г., за № 35.

[2] Общество технологов, Общество гражданских инженеров, Общество архитекторов, Русское физико-химическое общество, Общество окончивших Политехнический институт. Лига обновления флота, Всероссийский авиоклуб, Общество пожарных техников, Общество военно-морской и сельскохозяйственной техники, Съезд морских инженеров, Телеграфно-телефонное техническое общество, Комитет по борьбе с фальсификацией пищевых продуктов, Технический совет собрания инженеров путей сообщения в связи с возникшими в Ставке обсуждениями по строительно-дорожному

Комитет военно-технической помощи начал свою деятельность 5 июня 1915 г. [1].

Комитет военно-технической помощи вел инструкторскую работу, в результате которой были организованы курсы военно-строительных техников, старших десятников, автомобильных механиков, автомобильных шоферов, курсы авиационно-наблюдательные, курсы фототехников, электротехников, инструкторов по термической обработке стали, инструкторов по газовому делу, химиков браковщиков по порохам.

«Техпомощь» в целом ряде секций, особенно металлургической и в комиссии сырья, вела серьезную исследовательскую работу, в результате которой остались интересные и практически полезные труды. Комиссия сырья при «Техпомощи» под председательством А. Е. Ферсмана положила начало ряду работ, которые вошли по преемственной связи в работу Комиссии по развитию естественно-производительных сил при Академии наук (КЕПС), а также в Научно-технический отдел ВСНХ.

«Техпомощь» имела также комиссию «по организации духа», издававшую газету «Оборона».

В работе на оборону принимали участие также высшие учебные заведения Петрограда, создавшие объединенные мастерские петроградских высших учебных заведений по почину Технологического института. Эти мастерские выполняли работу, требующую особой тщательности (инструменты), имели свои литейные для чугуна, латуни и алюминия, главным образом по тонкому литью. Эти мастерские выполнили заказов на 8,5 млн. рублей.

ЛИТЕРАТУРА

Народное Хозяйство в 1914, 1915. Петроград, изд. Мин. финансов. 1916 г. Ежегодник газеты «Речь», на 1914 и 1915 г., Петроград, изд. газеты «Речь». Война и промышленность, отдельные оттиски из журнала «Горнозаводское дело», хроника 6 выпусков Харьков, 1915, 1916, 1917 гг. Главный по снабжению армии комитет, Очерк деятельности 10 июля 1915—1 февр. 1916. Всеросс. Земск. и Городск. союзы, М-ва, 1916. Календарь-справоч-

---

делу, под председательством тов. министра путей сообщения на фронте ген. Кислякова (Совещание по дорожному делу в Ставке было 2—5 мая 1917 г.).

[1] Он получил от Особого совещания по обороне ассигнование в 36 тысяч рублей в октябре 1915 г. и 2 млн. рублей 14 октября 1917 г. Председателем Комитета был сначала В. И. Коновалов, потом П. И. Пальчинский. Общество имело 3 съезда: 8—9 августа 1915 г., 21—23 октября 1915 г. и 20—21 февраля 1916 г., а также в 1917 г. 14 апреля совещание по дорожному делу.

ник земского деятеля на 1916, 1917 гг., состав. Б. Б. Веселовский, изд. «Городское дело» и «Земское дело». Календарь-справочник городского деятеля на 1916, 1917 гг., состав. Б. Б. Веселовский, изд. журналов «Городское дело» и «Земское дело». Земгор, Полтора года работы главного по снабжению армии Комитета Всероссийских земского и городского союзов, июль 1915 — февраль 1917 г., М-ва, 1917. Деятельность Московского областного военно-промышленного комитета и его отделов по 1 апреля 1917 г. III Всеросс. съезд военно-промышл. к-тов. в Москве, Москва. 1917. Центральный военно-промышленный комитет, Отчеты отделов по 31 августа, по 1 ноября 1915 г. и по 1 февр. 1916 г., Петроград, 1915-1916 (на правах рукописи). Труды Съезда представителей военно-промышл. комитетов, 23-27 июля 1915, Петроград, 1915. Известия Московск. военно-промышлен. комитета, № 1 — 30, 1916, Москва, (на правах рукописи). Деятельность Московского областного военно-промышл. к-та и его отделов по 31 янв. 1916 г. (на правах рукописи), М-ва. Журналы заседаний 8-го Очередного съезда представителей промышленности и торговли, состоявшегося 2, 3 и 4 мая 1914 г. в Петрограде, Петр. 1915. Буржуазия накануне февральской революции, Центрархив 1917 г. в документах и материалах, М.-Л., Госиздат, 1927. И. Михайлов, Эволюция русского транспорта 1913 — 1925 гг., изд. «Эконом. жизнь», М-ва — Ленинград, 1925. Шмуккер, Очерки финансов и экономики железнодорожного транспорта России за 1913 — 1922 гг., НКПС, «Транспечать», М-ва. Журналы Особ. совещ., образованного по высоч. повелению по усилению артиллерийским снабжением действующей армии, №№ 1 и 2, май, 1915. Журналы Особого совещания для обеспечения мероприятий по обеспечению действующ. армии предметами боевого и материального снабжения, №№ 7 — 23, июнь 1915 — август 1915. Журналы Особого совещания, образованного по высоч. повелению, по усилению снабжения действующих армий главнейшими видами довольствия, №№ 3, 4, 5, 6, май — июнь, 1915. Н. Валентинов, Сношения с союзниками по военным вопросам во время войны 1914 — 1918 гг., Ч. 1, «Труды Военно-исторической комиссии», М-ва, 1920 г. По вопросу о развитии артиллерийского дела на Путиловском заводе 1910 — 1915 гг., Заключение к объяснениям правления О-ва по докладам комиссии А. И. Гучкова (на правах рукописи), Петроград, 7 авг., 1915. Регулирующие мероприятия правительственной и общественной власти в хозяйственной жизни во время войны, Всеросс. союз город. Эконом. отд. Статистико-экономич. бюро, Петр., 1917. А. А. Маниковский, Боевое снабжение русской армии в войну 1914 — 1918 гг., часть 1, Военно-историч. комиссия, М-ва, 1920. А. А. Маниковский, Боевое спабжение русской армии 1914—1918 гг., части II и III, под редакц. Владиславского, Комиссия по исследованию и использованию опыта мировой и гражданской войны, М., 1922, 1923. В. И. Гриневецкий, Послевоенные перспективы русской промышленности, М-ва. 1919. П. Каратыгин, Общие основы для мобилизации промышленности для нужд войны, М., 1925. Н. А. Данилов, Влияние великой мировой войны на экономическое положение России, П. 1922. Тяжелая индустрия в СССР, Сборник статей под редакцией В. Э. Дена (ст. проф. А. Венедиктова), Госиздат, М.-Л., 1926. Архивные материалы Особых совещаний, Мин. торговли и промышленности, Военный архив. Собрание узаконений и распоряжений правительства, 1914, 1915.

ГЛАВА ВТОРАЯ

ОТ ОСОБЫХ СОВЕЩАНИЙ 17 АВГУСТА 1915 Г. ДО ФЕВРАЛЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ 1917 Г.

1. Возникновение особых совещаний 17 августа 1915 г.

После галицийского поражения, весной 1915 г., выяснилось, что снабжение армии боевыми припасами, артиллерией, военно-техническим имуществом, химическими веществами, одеждой и продовольствием имеет решающее значение для всего хода войны; что даже при огромных людских ресурсах, которыми Россия компенсировала свою слабость в деле организации войны, предприятие это может оказаться для России непосильным. Как всегда бывает при неудачах—ищут виновного. Общественное мнение останавливалось больше всего на том, что бросалось в глаза.

Много говорили о взятках, которые получали чины довольствующих управлений от заказоисполнителей. Об этом говорили все, и даже вел. кн. Николай Николаевич в разговоре с М. В. Родзянко, после его возвращения с галицийского фронта, заметил, что ему известно влияние балерины Кшесинской на раздачу заказов [1].

С другой стороны, отмечались злоупотребления заказоисполнителей, которые брали авансы, не имея никаких производственных возможностей к их выполнению, а затем в последнюю минуту отказывались от заказа или передавали его за границу.

Много писалось и говорилось о спекуляциях, к которым причастны были банки, уже в то время широко финансировавшие промышленность и игравшие на бирже с дивидендными бумагами.

Когда предметов снабжения, наконец, бывало достаточно и они доходили до фронта, то сплошь и рядом аппарат распределения настолько уродливо работал, что в то время как одна из армий бывала без белья, в другой армии рядом лежали без движения

---

[1] М. В. Родзянко, Крушение империи, изд. «Прибой», 114 стр.

их большие интендантские запасы, либо самый порядок расходования велся настолько хищнически, что никаких запасов не бывало достаточно (безумное расточение патронов).

Но в основе всего лежала, конечно, слабость промышленности, с одной стороны, и хозяйственно-политическая система—с другой.

Теперь уже банальной истиной стало то положение, что истекшая война была войной фабрик и заводов, что исход войны обусловливался не столько количеством солдат, которые враждующие страны могли выставить друг против друга, сколько числом паровых и лошадиных сил, которое каждое из воюющих государств могло мобилизовать в промышленности для целей обороны.

Россия вступила в войну с весьма слабой металлургией, металлообрабатывающей и химической промышленностью. Нельзя забывать, что накануне войны тяжелая индустрия России представляла незначительный удельный вес в мировой промышленности.

По добыче каменного угля доля России в мировой промышленности не превышала 3,1% (1913 г.), по выплавке чугуна—5,9% (1913 г.), по стали—6,5% (1913 г.).

Оборудование, средства производства для промышленности и ее технический инвентарь Россия получала в значительной мере из-за границы, в особенности машины и станки (до 60%), недостаток которых чувствовался втечение всей войны. К тому же частной военно-промышленности в России почти не было. Частные металлургические и металлообрабатывающие заводы вырабатывали больше всего предметы транспортного оборудования, как то: вагоны, паровозы, рельсы, суда, мосты. Наконец казенная военная промышленность была достаточно запущена, не получая за последние перед войной годы полных нарядов для поддержания своего военного производства на надлежащем уровне. Не предвидя длительной войны, русское правительство полагало, что можно вступать в войну с запасами боевых комплектов, заготовленными в мирное время по мобилизационному расписанию, поэтому оно не озаботилось об имевшихся казенных и частных заводах, не составило никакого плана промышленной мобилизации и действовало при этом при полной несогласованности ведомств между собой, из которых Министерство торговли и промышленности было таковым лишь по названию, а по существу никогда не имело никакого касательства к промышленной жизни.

Между тем производство военных припасов, особенно по артиллерийской части, требовало навыка и точности и не поддавалось импровизации.

При такой промышленной отсталости и в российских политических условиях трудно было создать боеспособность фронта; тем более, что, надо сказать, условия эти были самыми благоприятными для враждебной коалиции. За несколько месяцев до революции А. И. Гучков говорил в одном из заседаний по обороне, что «если бы жизнью нашей армии, нашей внутренней жизнью руководил германский генеральный штаб, то, вероятно, он не создал бы ничего, кроме того, что создала наша русская правительственная власть; что все те элементы, которые какой-нибудь немецкий химик мог бы намешать в нашу жизнь, чтобы вызвать взрыв, все они внесены самой правительственной властью» [1].

Как мы теперь знаем, задания и планы, исходившие из Генерального штаба, совершенно не соответствовали действительной потребности, и едва ли не одной из главных причин военных неудач (не касаясь социально-исторических факторов общего значения), лежащих в области сознательной деятельности правительства, было то, что мы «просчитались», не имели ясного плана, не знали того, что у нас действительно есть и каковы масштабы войны [2].

Каковы бы ни были причины, уже к середине 1915 г. катастрофа была налицо, власть была бессильна своими средствами найти выход из положения и, несмотря на свою ненависть к Государств. Думе, к общественному мнению, к оппозиционным партиям и организациям, решила сделать ставку на общественность. Этой ставкой и были особые совещания, публичные разговоры о которых возникли в связи с первой годовщиной войны.

19 июля 1915 г., в годовщину объявления войны, в Государственной Думе был оживленный день, и вокруг вопросов о военном снабжении велась большая игра. П. Н. Милюков в своей политической речи признал за Германией огромное техническое превосходство и призывал «признать ошибки, признать их громко, во всеуслышание, чтобы их больше не повторять». Он ссылался на материалы Военной комиссии, из которых видно

---

[1] «Падение царского режима», по материалам Чрезвычайной комиссии Временного правительства, т. VI. (Показания Гучкова, стр. 261.)

[2] А. А. Маниковский в своем труде «Боевое снабжение русской армии» вскрывает это на конкретном материале, но при всей справедливости его доказательств он умаляет ответственность Главного артиллерийского управления.

было, что «в военном ведомстве нельзя получить заказа без взятки», а условия приемки заказов «отпугивают новичков и неопытных и в то же время забронировывают дружный круг тех, которые из грабежа казны сделали себе прибыльную профессию».

Он призывал к спешным мерам, главной из которых было создание на новых началах центрального органа для снабжения армии.

Речь шла о проекте кадетской партии образовать особое ведомство снабжения—«Главное управление по снабжению армии». Положение было таково, что если нельзя было радикально изменить существующий строй, то необходимо было придумать какой-нибудь быстрый практический выход для усиления хозяйственной боеспособности страны. Даже представитель националистов граф Бобринский признавал в своей речи, что стране нужны внутренние реформы (однако только «после победы») [1].

Левая часть Государственной Думы, стоя также на патриотической точке зрения, старалась заострить вопросы снабжения до политических выводов общего характера.

Керенский цитировал Ллойд-Джорджа: «Победит тот, у кого будет наиболее организованный фабрикант и рабочий». Чхеидзе закончил свою речь прочтением заявления от имени социал-демократической фракции с обвинениями и правительства и большинства Государственной Думы.

В такой атмосфере возник проект реорганизованного Особого совещания по обороне и трех новых совещаний—по топливу, перевозкам и продовольствию.

14 июля Совет министров рассматривал законопроект, разработанный Поливановым, для внесения его в Государственную Думу—об Особом совещании по обороне. В основу проекта был положен акт 7 июня об «Особом совещании для объединения мероприятий по обеспечению действующей армии предметами боевого и материального снабжения», недостаточно удовлетворявший к этому моменту военного министра и в то же время недостаточно проникнутый общественными тенденциями, отражением которых было упомянутое заседание Государственной Думы. Совет министров решил внести единство и цельность в дело снабжения путем расширения функций военного министра в области

[1] Между прочим, в своей речи Бобринский привел пикантный пример того, как Бюро съездов стеклозаводчиков подавало заявление в Главное артиллерийское управление о желании вырабатывать предметы обороны и как это предложение было отвергнуто вследствие неоплаты заявления двухрублевой гербовой маркой.

регулирования продовольствия, топлива и перевозок. 18 июля этот законопроект об «Особом совещании для объединения мероприятий по обороне государства» был внесен в Государственную Думу и 23 июля обсуждался в заседании соединенных комиссий по военным и морским делам и бюджетной.

Конкурировало два проекта—«Главного управления по снабжению» кадетской партии и единого «Особого совещания по обороне» Военного министерства. Докладчик Н. В. Савич критиковал не только проект военного министра, но и предложение кадетской партии о создании «Главного управления по снабжению». Он находил, что и тот и другой проект неприемлемы—Главного управления по снабжению главным образом потому, что его деятельность нельзя будет отделить от Военного министерства. Между ними начнутся трения. Военное ведомство, снимая с себя ответственность, будет ссылаться на бездеятельность Министерства снабжения, а последнее будет утверждать, что органы Военного министерства ему недостаточно помогли. «То, что возможно в Англии,—сказал он,—немыслимо у нас».

С другой стороны, законопроект Военного министерства нагромождал на председателя Особого совещания—военного министра столько обязанностей, сколько одно лицо, переобремененное массой обязанностей, как распорядительных, так и хозяйственных, не смогло бы вынести.

Как компромисс между этими предложениями им была выдвинута идея о четырех особых совещаниях, с контрольной властью председателя Особого совещания по обороне.

А. А. Поливанов, переживавший свой медовый месяц в Военном министерстве, отстаивал проект единого Особого совещания. Он нарисовал двоевластие, существующее между верховным главнокомандующим и Военным министерством в военных вопросах, и выдвигал идею разделения власти таким образом, чтобы задачи снабжения армии осуществлялись военным министром, в то время как прочие задачи, лежащие на военном министре в мирное время, должны отойти к верховному главнокомандующему. Исходя из основной задачи о размежевании чисто военных функций от дел снабжения, он выдвигал проект создания должностей двух помощников военного министра, из которых один совмещает в себе должность начальника генерального штаба и непосредственно сносится с верховным главнокомандующим, а другой помощник «одевает в плоть и кровь хозяй-

ственных заготовлений получаемые наряды и арифметические задания».

Идея проекта «Главного управления по снабжению» кадетской партии, обоснованная М. С. Аджемовым, исходила из разделения функций заказодателя от заказоисполнителя. Заказоисполнение при грандиозности того, что нужно сделать, есть функция совершенно самостоятельная, требующая совершенно другого состава людей и другого характера деятельности. Военное министерство хорошо обслуживается в своих технических функциях, но когда надо переоборудовать целые заводы, то нужен другой темп работы и другие подходы. Для этого военное ведомство не приспособлено и наличие товарища министра с особыми полномочиями недостаточно, чтобы организовать снабжение. Однако Аджемов признал всю серьезность выдвинутых против него аргументов: разделение функций заказодателя от заказоисполнителя может действительно повести к тому, что не будет известно, с кого требовать и кто будет ответственен—тот ли, кто заказов недостаточно давал, или тот, кто эти заказы неумело исполнял.

Обсуждение проекта об особых совещаниях длилось с 23 по 27 июля 1915 г. После долгих споров и прений было решено итти по пути, предложенному проектом военного министра, а принцип самостоятельного ведомства отклонить. Из статьи 1 правительственного проекта исключены были указания на задачи военного министра по снабжению топливом, продовольствием и по урегулированию перевозок; для этого решено было образовать отдельные особые совещания при министерствах торговли, земледелия и путей сообщения.

В положительном смысле был разрешен также вопрос об образовании должности второго помощника военного министра, связанного с хозяйственной деятельностью.

Особую остроту имел вопрос о составе совещаний. Кадеты предлагали привлечь, кроме членов законодательных палат, входящих в совещания по выбору Государственной Думы и Государственного Совета, также и представителей промышленных групп, рабочих организаций, ученых, союзов Земского и Городского. Давление революционных настроений было столь велико, что даже В. М. Пуришкевич находил «актом величайшей мудрости» приглашение в совещание представителей от рабочих организаций.

27 июля, в последнем заседании, посвященном окончательному рассмотрению проекта об особых совещаниях, было постановлено,

что в случае разногласия между особыми совещаниями вопросы будут разрешаться на совместном совещании под председательством военного министра. Ст. 2 Положения о каждом из особых совещаний гласила: «Особое совещание есть высшее государственное установление. Никакое правительственное место или лицо не может требовать от него отчета».

Возвышается над тремя особыми совещаниями Особое совещание по обороне. Военному министру срочно должны были сообщаться, как председателю, постановления председателей трех совещаний, причем ему предоставлялось собственной властью приостанавливать все распоряжения других председателей особых совещаний и вносить их на обсуждение Особого совещания по обороне, с приглашением соответствующего председателя и членов Особого совещания. При разногласии вопрос переносился в Совет министров [1].

Идея центрального регулирующего органа по военному снабжению выдвигалась также в июле 1915 г. на съезде Союза городов и была признана всеми общественными организациями.

Почти одновременно с обсуждением этого вопроса в Государственной Думе, на Съезде представителей военно-промышленных комитетов также рассматривались планы создания Особого совещания по обороне. Делегаты съезда требовали, чтобы в будущем органе были достаточно представлены промышленники.

Съездом была вынесена резолюция: «1) Главные управления военного ведомства—артиллерийское, военно-техническое, интендантское и военно-санитарное должны быть объединены в одном общем управлении в составе Военного министерства под властью особого помощника военного министра, лица, облеченного общественным доверием и снабженного широкими полномочиями, 2) при этом помощнике министра должно быть образовано Особое совещание, в состав которого, кроме представителей законодательных учреждений и правительственных ведомств, должны войти представители военно-промышленных комитетов, всероссийских Союзов земств и городов, ученых, технических сил и рабочих.

---

[1] Закон 17 августа предусматривал только один случай, когда власть председателя Особого совещания по обороне ограничена властью другого министра. Это имело место в случае разногласий с мнением Морского министерства, «когда оба мнения подвергаются на высочайшее благовоззрение при совместном докладе обоих министров».

Приняв эту резолюцию, Съезд поручил Центральному комитету по соглашению с Земским и Городским союзами возбудить вопрос о дальнейшей реформе Управления снабжения армии [1].

17 августа Государственный Совет также принял законопроект об особых совещаниях, поступивший из Государственной Думы, и в тот же день он был утвержден для опубликования [2].

Таким образом из идеи Особого совещания по обороне возникло четыре особых совещания 17 августа 1915 г.

Привлечение общественных сил получило здесь признание в результате настойчивых домогательств Государственной Думы, торгово-промышленных организаций, Земского и Городского союзов под влиянием тяжелых уроков войны в лето 1915 г. Опыт разрозненных бюрократических органов показал, что военно-хозяйственное регулирование в такой войне, когда напряжены все производительные силы страны, не может производиться одним лишь распоряжением несогласованных между собой ведомств и требует большего единства и большего доверия к общественным силам. Это признано было, отчасти, уже Положением 7 июня об «Особом совещании по обеспечению действующей армии предметами снабжения». Введенное туда представительство торгово-промышленных интересов было первым шагом к сотрудничеству с общественными силами.

Царь, открывший заседание всех четырех особых совещаний в Зимнем дворце 22 августа 1915 г. в присутствии Совета министров, взял тон «единения и дружного труда», которому вторил председатель старшего по иерархии—Особого совещания по обороне. Торжественные речи формулировали банальную мысль о значении хозяйства для войны и общественности для обороны в выражениях, бывших уже тогда ходячими в печати, в собраниях, разговорах и выступлениях.

---

[1] Для удовлетворения общественного мнения Государственная Дума требовала расследования о причинах неудовлетворительного снабжения армии. Образована была «Верховная комиссия для всестороннего расследования обстоятельств, послуживших причиной несвоевременного и недостаточного пополнения запасов воинского снабжения армии» под председательством ученого генерала, инженера Петрова. Материалы этой Комиссии рисовали тяжелую картину снабжения армии и выясняли некоторые причины военно-хозяйственного развала, приведшего к катастрофе.

[2] В Государственном Совете лишь один голос Н. А. Маклакова был против этого проекта, который, по его мнению, был «с практической стороны мало полезен, с точки же зрения его принципиальной конструкции неприемлем для нашего государственного строя».

Эта несколько запоздалая мысль осуществлена была в новых полуобщественных органах междуведомственного характера, «особых совещаниях», с которыми царская власть мирилась и которые затем предпочитала Государственной Думе. У Штюрмера была идея: лучше отвлечь членов Думы в особые совещания, чем длить сессии законодательных палат и давать там формироваться оппозиционным силам. Эта мысль зародилась после летней сессии 1915 г. (19 июля—3 сентября) [1].

Состав особых совещаний подобран был по одному типу для всех четырех. Каждое из них прикреплялось к определенному ведомству, возглавлялось соответственным министром и имело в своей среде, кроме представителей ведомств (с преобладанием чинов «подлежащего ведомства»), членов Государственной Думы и Государственного совета по избранию последних и представителей общественных организаций—Земского и Городского союзов и Военно-промышленного комитета (последних—4 в Особом совещании по обороне и 3 в «Осотопе») (см. стр. 316).

Но численные отношения сами по себе ничего не говорят о характере новых в то время органов, прототип которых уже сложился в предшествующих Особому совещанию по обороне заседаниях («Особого совещания по обеспечению артиллерийским снабжением и довольствием»). Направление работ и характер органа зависели в значительной мере от председателя и делового аппарата возглавляемого им ведомства.

Положение председателей Особых совещаний имело двойственный характер. Министры в роли председателей особых совещаний и в то же время глав ведомств—с их обязанностями членов объединенного Совета министров—находились в зависимости от председателя Совета министров. Последний в порядке 87 ст. мог, вопреки особым совещаниям, провести или повлиять на проведение тех мероприятий, какие находил нужным для дела снабжения, так как по закону (ст. 15 о Совете министров) «никакая, имеющая общее значение мера управления не могла быть принята главными начальниками ведомств помимо Совета министров».

Закон 17 августа был все время соблазнительным объектом законодательных покушений—председателя Совета министров, а

[1] В делах канцелярии Совета министров имеется документ конца 1915 г., опубликованный в «Материалах чрезвычайной комиссии Временного правительства». Он представляет собой проект неоглашенной речи царя, в которой он недвусмысленно проводит эту идею. (См. показания Милюкова в материалах чрезвычайной следственной комиссии, т. VI, стр. 330.)

Состав особых совещаний.

	О. с. по обороне.	О. с. по топливу.	О. с. по продовольствию.	О. с. по перевозкам.
Представители:	Воеп. министр.	Мин. торг. и пр.	Мин. земледелия.	Мин. пут. сообщения
Членов Государ. Совета	10[1]	7	7	7
„ „ Думы	10[2]	7	7	7
Представ. ведомств . .	10	10	9	20
В том числе: воен. . . .	5	1	1	1
морского .	1	1	1	1
торг. и пр.	1	4	—	1
финансов .	1	1	1	1
гос. контр.	1	1	1	1
внутр. дел	—	1	1	—
пут. сообщ.	1	1	1	5+9 порайон. ком.
земледелия	—	—	3	1
Представителей общественных организаций .	6	5	2	2
Земсоюз . .	1	1	1	1
Согор . . .	1	1	1	1
Военно-промышленный комитет	4	3	—	—
Приглашенные лица . .	по усмотр. председ.	По усм. предс. из представ. торг. и пром. горнопромышл. Юга, Урала, нефтепром. Бакин., Грозпен., представ. др. пром. орг., научн.-техн. сил, рабочих и всех, кто может быть полезен.	По усмотрен. председат.	По усмотрению председателя,

[1] В том числе председатель Государственной Думы.

[2] В том числе председатель Государственной Думы.

потом и министра внутренних дел, и только в свете этой борьбы правительства с общественностью, отчасти разрешенной в законе 17 августа, можно понять образование таких ни с чем не согласованных организационных форм, как «Совещание пяти министров»[1], стоявшее над особыми совещаниями и не имевшее никаких юридических оснований, или «Особый комитет для борьбы с дороговизной», созданный 29 июля 1916 г. в порядке высочайше утвержденного Положения Совета министров и поставленный вне всякой связи и наряду с особыми совещаниями.

На дефекты в юридической конструкции особых совещаний указывалось еще при рассмотрении законопроекта в Государственной Думе. Из опасения, что представители законодательных учреждений в качестве членов особых совещаний будут сами покрывать действия контролируемых ими ведомств, «прогрессисты» очень скоро отозвали своих членов из особых совещаний. В думских кругах стали раздаваться мнения, что особые совещания являются лишь «органами исполнительной власти, принимающими участие в разработке технических вопросов и участвующими в их исполнении». Кадетская фракция колебалась, посылать ли туда своих представителей, хотя «было бы еще хуже, если б ведомства оставались только самими собой», как говорил один из руководителей этой партии.

2. Особое совещание по обороне[2]

По новому Положению 17 августа Особое совещание по обороне, по сравнению с его составом по Положению 7 июня, было усилено представителями законодательных учреждений и общественных кругов. В состав его был введен, кроме председателя Государственной Думы, также и председатель Государственного Совета. Затем число членов Особого совещания от каждого из законодательных учреждений было доведено от 4 до 9 по избранию Государственной Думы и Государственного Совета и, наконец, новое Положение окончательно определило те общественные организации, которые должны были принять участие, через избранных ими лиц, в трудах Совещания: Земсоюз, Согор и Центральный военно-промышленный комитет.

---

[1] Четыре министра, возглавлявших Особые совещания, и пятый — министр внутренних дел.

[2] При чтении полезно иметь в виду стр. 272 — 286.

По Положению 17 августа 1915 г. Особое совещание по обороне значительно расширило круг деятельности своего председателя предоставлением ему права приостанавливать распоряжения других ведомств, не отвечающих нуждам обороны, а также руководить, сообразно с потребностями армии, предприятиями, обслуживающими оборону. По новому Положению председателю предоставлялось, кроме указанных уже в Положении 7 июня 1915 г. прав по контролю предприятий, работавших на оборону, по порядку установления, принятия и исполнения заказов и поставок, наложения секвестра, затем и право устранять в необходимых случаях от службы членов правлений, директоров и управляющих как казенных, так и частных заводов и др. предприятий, изготовляющих предметы боевого снабжения, с возложением их обязанностей на др., назначаемых председателем Особого совещания, лиц:

назначать общие и частные реквизиции, в том числе и помещений для хранения грузов;

устанавливать, по соглашению с главными начальниками подлежащих ведомств, очередь исполнения данных ведомствами заказов, поставок и перевозок;

постановлять об изменении характера и объема производства предприятий, с выдачей в необходимых случаях соответствующих авансов, пособий или ссуд от казны;

постановлять, в случае необходимости, о временном закрытии предприятий, не имеющих военного значения и не исполняющих заказов по снабжению армии и флота, и

устанавливать размер заработной платы в предприятиях, работающих на военные надобности [1].

26 августа состоялось 1-е заседание Особого совещания по обороне в его новом составе. Заседание было торжественно и происходило в Мариинском дворце [2].

Уже с первых организационных шагов необходимо было разобраться в массе дел, притекающих в Особое совещание. Так как в большом собрании нельзя было обсуждать детально сложные

[1] Положения об особых совещаниях изданы Государственной канцелярией под названием «Особые совещания и комитеты военного времени», Петроград, Госуд. типогр., 1917 г.

[2] Кроме непременных членов Государственной Думы и Государственного Совета и ведомств, в особые совещания приглашались лица по специальному списку. Число всех членов, постоянных и приглашаемых, доходило до 75 человек. Из общественных деятелей в 1-м заседании присутствовали: от Земского союза Г. Е. Львов, от Городского союза Н. В. Челноков, от Военно-промышленного комитета А. И. Гучков, А. И. Коновалов и Д. С. Зернов.

практические вопросы, решено было образовать комиссию для предварительной разработки тех вопросов, которая по прежнему Положению производилась подготовительной комиссией. Подготовительных комиссий решено было образовать две, разделив между ними вопросы артиллерийского снабжения и общие вопросы. Третью Комиссию решено было образовать для дел по эвакуации важнейших предприятий из угрожаемых неприятелем местностей и по размещению их внутри страны. Кроме того учреждена была наблюдательная комиссия для контроля за порядком и сроками приведения постановлений Особого совещания в исполнение [1]. Образована была также исполнительная при военном министре комиссия для обязательного рассмотрения и утверждения заказов на различные предметы боевого снабжения армии, в соответствии с решениями, принятыми особыми совещаниями.

Особое совещание быстро обросло комиссиями и до начала 1916 г. носило в значительной мере организационный характер, тратя массу времени на обсуждения, прения, согласование вопросов с другими особыми совещаниями, а также внутри военного ведомства с довольствующими управлениями—интендантским, артиллерийским, военно-техническим.

Все эти реформы особенно отразились на Главном артиллерийском управлении, задачи которого разрослись до небывалых размеров, захватив огромную номенклатуру разного рода огнестрельного и холодного оружия и химического снабжения.

Из прилагаемой схемы (фиг. 2, стр. 320) можно видеть, что девять главных комиссий составляли подсобный аппарат Особого совещания и Военного министерства.

Для объединения на местах работы промышленных предприятий и для руководства ими в крупных промышленных центрах были назначены уполномоченные председателя Особого совещания, а при них образованы были заводские совещания.

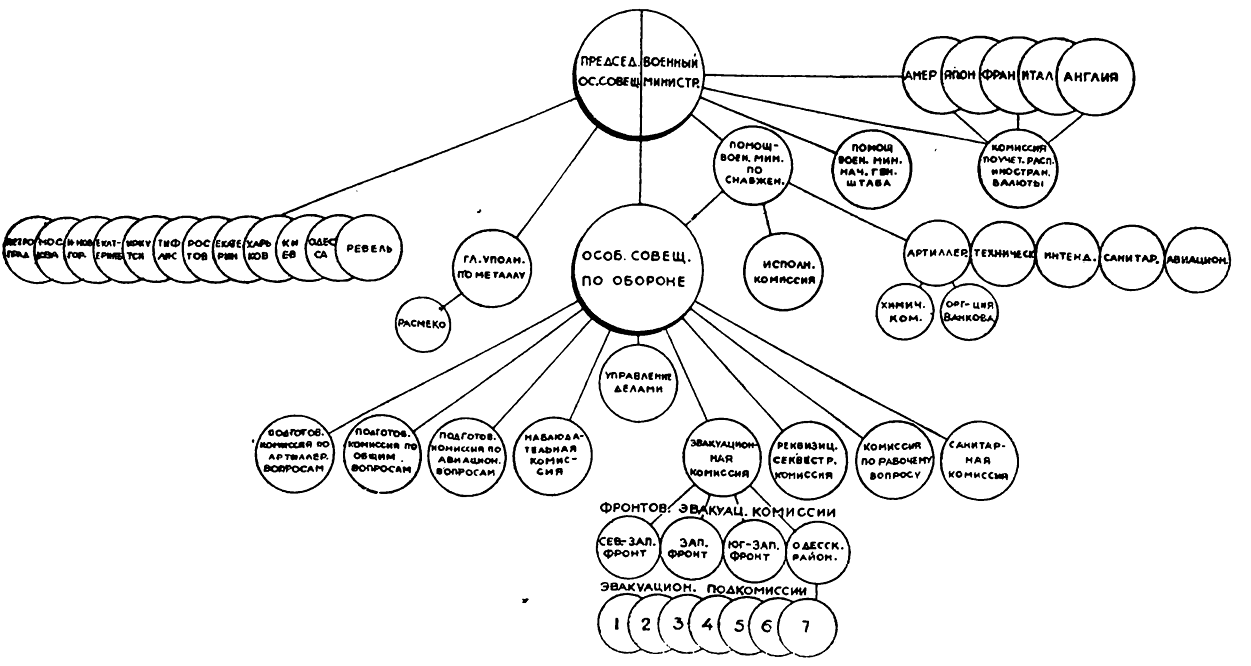
Вся тяжесть работы Особого совещания лежала, главным образом, на подготовительных комиссиях—по артиллерийским и по общим вопросам. Через эти комиссии проходила глав-

---

[1] Председателем подготовительной комиссии по общим вопросам снабжения назначен был начальник Инженерной академии, генерал А. А. Саткевич; председателем подготовительной комиссии по артиллерийским делам—член Государственного Совета С. И. Тимашев; председателем наблюдательной комиссии — председатель Государственного Совета А. Н. Куломзин, эвакуационной — председатель Государственной думы Родзянко.

Фиг. 2.

Схема организации особого совещания по обороне государства



ная масса повседневных дел, связанных с переоборудованием заводов, постройкой новых заводов, передачей им реквизированного имущества, ассигнованием очередных сумм, выдачей заказов и производством заготовлений военного имущества и снаряжения. Почти в каждом заседании Особого совещания работа начиналась с доклада этих двух комиссий, несших будничный труд этого торжественного учреждения.

Все дела, прошедшие через Особое совещание и получившие его принципиальное одобрение, передавались в исполнительную комиссию, которая должна была вырабатывать наиболее рациональные условия заключения договоров с заводами и фирмами как со стороны производственной, так и финансовой.

Исполнительная комиссия при Особом совещании по обороне учреждена была приказом по военному ведомству от 20 августа 1915 г. Председателем исполнительной комиссии был помощник военного министра, а членами комиссии—начальники главных управлений или их вполне правомочные заместители, а также представители Министерства торговли и промышленности, финансов, государственного контроля, юрисконсульт Военного министерства и делопроизводители хозяйственных делопроизводств. Главной обязанностью исполнительной комиссии было осуществление хозяйственных дел по снабжению войск. Председатель комиссии действовал в пределах прав Военного совета. Он имел право утверждать к исполнению решения комиссии, но в случае несогласия с ней мог предложить к исполнению и свое собственное решение; если для решения вопроса надо было превысить права Военного совета, то председатель исполнительной комиссии докладывал дело председателю Особого совещания по обороне.

Чрезмерная перегрузка этой комиссии делами затягивала иногда предоставление заказов предприятиям, а в связи с этим и сдачу их к намеченным ранее срокам. В Особом совещании неоднократно высказывалось мнение о необходимости передачи таких дел, после принципиального одобрения Особым совещанием, непосредственно в довольствующие управления, которые хорошо были осведомлены о состоянии отдельных заводов в финансовом отношении и об успешности сдачи ими законтрактованного снаряжения.

На долю наблюдательной комиссии, которая следила за ходом поставок и за правильной и своевременной сдачей заводами данных им заказов, выпадали крупные вопросы принципиального характера, так как выводы, которые можно было

сделать из контроля за исполнением заказов, всегда связывались с принципиальными решениями о секвестре, о реквизиции, о смене направления завода и об общей постановке изученного дела.

Реквизиционная комиссия, учрежденная 5 ноября 1915 г. еще при прежнем составе Особого совещания, формально имела достаточно широкую компетенцию. В круг ее ведения входило рассмотрение вопросов о производстве реквизиции, секвестра и отчуждений, связанных с улучшением или увеличением производительности казенных заводов и частных промышленных предприятий, работающих на оборону; в частности рассмотрение вопросов о реквизициях предметов заводского оборудования, материалов и полуфабрикатов для казенных заводов и частных предприятий, работающих для обороны, а также передача им реквизируемых предметов; секвестр промышленных предприятий, помещений и т. п. для потребностей заводов, работающих на оборону. Но полномочия комиссии были ограничены. От председателя Особого совещания зависело окончательное решение вопроса, реквизиционная же комиссия давала лишь свое заключение по вопросам принудительного отчуждения, большей частью возбуждаемым наблюдательной комиссией. Она визировала также действия властей, имеющих право реквизировать какое-либо имущество. Вопросы о секвестре предприятий, входящие формально также в компетенцию комиссии, проходили с большим трудом через все инстанции Особого совещания и натыкались на большую перешительность ее пленума.

Для осуществления реквизиций созданы были реквизиционные оценочные комиссии (учрежденные на основании закона 25 октября 1916 г.). Когда имелись цены, установленные в законодательном порядке, комиссия руководствовалась этими ценами; если же нормированных цен не было, то комиссия принимала во внимание себестоимость имущества и рыночные его цены. После производства оценки председатель комиссии делал распоряжение о немедленной выдаче реквизируемого имущества представителю того ведомства или учреждения, в пользу которого имущество реквизировалось, и назначал этому ведомству установленную стоимость реквизированного имущества для внесения ее в местное казначейство в депозит комиссии. Собственник получал от комиссии реквизиционную квитанцию.

Эвакуационная комиссия, учрежденная 1 октября 1915 г., еще в старом составе Совещания, должна была спра-

вляться с нахлынувшими вопросами об устройстве предприятий и учреждений, эвакуируемых из местностей, постепенно занимавшихся неприятелем. Она должна была заблаговременно выбирать места для эвакуации. Задачи эти были очень серьезны, так как речь шла о военной угрозе промышленным центрам, где сосредоточены были главные заводы, работавшие на оборону. Многие предприятия получали ссуды на эвакуацию, так что необходимо было следить за тем, исполняют ли они принятые на себя обязательства возобновления производства на новых местах.

Эвакуационная комиссия опиралась на местные эвакуационные комиссии, на комиссию по разгрузке Петрограда, имела в своем распоряжении уполномоченных, которые осматривали эвакуируемые предприятия по возобновлении их деятельности на новых местах.

Фактически эвакуация проводилась беспорядочно: целые предприятия гибли во время продолжительных путешествий: выгружались часто на путях; машины расхищались по частям, портились или в конце концов попадали не по адресу или с огромным опозданием. В Москве существовало специальное бюро по розыску эвакуируемых грузов.

Местным аппаратом Особого совещания по обороне были заводские совещания при уполномоченных председателя Особого совещания.

Двенадцать заводских совещаний, членами которых были представители местных правительственных учреждений, располагали сведениями о наличии в районах фабрик и заводов, размерах их оборудований, о финансовом и материальном состоянии отдельных предприятий. Все это давало им возможность распределять по своим планам заказы, передаваемые из центра [1].

Район деятельности заводских совещаний определялся председателем Особого совещания или территориально или по однородности предприятий. На их обязанности лежало обследование деятельности предприятий в отношении использования ими своих технических средств; рассмотрение вопросов о возможности исполнения предприятием принятых им на себя заказов и, в связи с этим, перераспределение заказов; выяснение вопроса о перемещениях орудий производства, инструментов, материалов, техниче-

---

[1] Правила и порядок действий местных уполномоченных, назначаемых председателем Особого совещания по обороне, и состоящих при них районных заводских совещаний (согласно ст. 12 Полож. об О. С.) были утверждены 10 сент. 1916 г. и были лишь незначительно изменены 21 октября 1916 г.

ского персонала и рабочих из одних предприятий на другие; распределение новых заказов между предприятиями и организация сотрудничества предприятий по изготовлению предметов обороны; рассмотрение вопросов о порядке исполнения заказов разными ведомствами и предприятиями, находящимися в районе ведения заводского совещания; выяснение потребности предприятий в топливе, материалах, орудиях производства, рабочем персонале и в перевозках, необходимых для выполнения заказов на оборону, с максимальной успешностью; наблюдение за возможно скорым привлечением к работе на оборону и возможно полным использованием эвакуированных в пределы района предприятий, а также предприятий или их отделений, возникающих вновь в пределах района.

Заводские совещания состояли, под председательством уполномоченного председателя Особого совещания, из представителей министерств—военного, морского, торговли, путей сообщения и земледелия, из представителей местных организаций—Земсоюза и Согора и местного Военно-промышленного комитета, а в Петрограде сверх того от Военно-промышленного комитета, а также представителя Министерства финансов, в Москве—из представителей Земгора. В заводских совещаниях принимали участие также представители других снабженческих организаций, заинтересованных предприятий, эксперты и т. п.

Районные уполномоченные в отдельных предприятиях могли образовывать совещания приемщиков, назначать представителей уполномоченного, требовать различных сведений и отчетов. Они могли требовать от предприятия принятия или исполнения тех или иных заказов в известной очередности; производить осмотр торговых книг и документов, поверять наличие материалов и оборудования; настаивать на той или иной очередности в перевозках. Районные уполномоченные могли представлять свои соображения по всем тем вопросам, по которым председатель Особого совещания имел право решения (на основ. ст. 10 Полож. об Особых совещаниях).

Уполномоченные назначались большею частью из военных. Из 12-ти уполномоченных 8 было генералов, 1—вице-адмирал, 1—шталмейстер, 1—полковник и 1—статский советник.

Стремясь к внесению некоторого порядка в хаотическое дело распределения заказов между русскими и иностранными заводами, Особое совещание вынуждено было организовать за границей Комитет по изготовлению в Америке предметов боевого и материаль-

Число предприятий, находившихся в ведении заводских совещаний, и количество занятых в этих предприятиях рабочих.

Районы	Губернии и заводы	Число предприятий	То же в %	Количество рабочих.	То же в %
1. Московский	Московск., Владимирск., Рязанская, Тульская, Орловская, Калужская, Смоленская, Тверская, Ярославск., Костромская, Вологодская и Архангельская и заводы Сормовский и Кулебакский Нижегородской губ.	1 228	25,1	845 198[1]	43,7
2. Петроградский.	Петроградская, Олонецкая, Новгородская, Псковская, Витебская и Могилевская . . .	670	13,8	304 134[2]	15,7
3. Уральский	Пермская, Вятская, Уфимская, Самарская, Оренбургская, Тюменский и Березовский уезды Тобольской губ., области Уральская и Тургайская и Туркестан	155	3,2	217 010	11,2
4. Екатеринославский [3]	Екатеринославская и местн. Кривого Рога Херсонской губ.	275	5,6	136 718	7,1
5. Ростовский н/Д.	Область войска Донского, Царицынский уезд Саратовской губ. Астраханская губ. и Керченский завод Таганрогского металлургического общества	210	4,3	119 648	6,2
6. Нижегородский	Нижегородская (за исключением заводов Сормовского и Кулебакского), Казанская, Симбирская, Саратовская (за исключением Царицынского уезда), Пензенская и Тамбовская г.	305	6,3	85 264	4,4
7. Одесский	Бессарабская, Херсонская (за исключением местн. Кривого Рога) и Таврическая губ. и все градоначальства, находящиеся в границах этого района .	504	10,4	69 857	3,6

[1] Число рабочих относится к 1 167 предприятиям.
[2] „ „ „ „ 560 „
[3] По Екатеринославскому району данные не полны.

Районы	Губернии и заводы	Число предприятий	То же в %	Количество рабочих	То же в %
8. Сибирский[1]	Вся Сибирь (со включением полосы отчуждения под Китайско-восточную жел. дор. Манчжурии и за исключением территории, отнесенной к Уральскому району)	933[1]	19,2	42 806	2,2
9. Харьковский	Харьковская, Курская и Воронежская губ.	201	4,1	33 897	1,7
10. Кавказский	Ставропольская, Бакинская, Елисаветпольская, Эриванская, Тифлисская, Кутаисская, и Черноморская губ., области: Кубанская, Терская, Дагестанская, Карская и Батумская	204	4,2	30 638	1,6
11. Ревельский	Эстляндская и Лифляндская г.	41	0,8	28 277	1,5
12. Киевский	Киевская, Подольская, Волынская, Минская, Черниговская и Полтавская губ.	147	3,0	21 889	1,1
	ВСЕГО	4 872	100	1 935 336	100

ного снабжения и русский правительственный комитет в Лондоне; по аналогии с ними одобрено было Положение о закупках и заказах во Франции, Италии и Японии.

Русский правительственный комитет в Лондоне, Положение о котором было утверждено 4 марта и 12 апреля 1916 года, имел своей целью сдачу за границу заказов, производство там же закупок и исполнение других поручений правительства, связанных с государственной обороной, а также содействие осуществлению заграничных заказов общественных организаций и частной промышленности, работающей в России на нужды обороны. Свою деятельность Комитет должен был согласовать с условиями финансовых соглашений России с союзниками, оставаясь в пределах сумм, которые были предоставлены русскому правительству в иностранной валюте. Комитет сносился с великобританским военным министерством, с Международной

[1] В число предприятий Сибирского района включены и все мелкие предприятия, работавшие на оборону, типа мастерских, а также копи и прииски.

комиссией снабжения (Comission Internationale de ravitaillement), великобританским министерством снабжения и другими органами британского правительства относительно заказов и закупок, поручаемых Комитету к исполнению в пределах Британской империи и вообще за границей в счет британских кредитов. Лондонский комитет заключал контракты, подписывал договора на приобретение военных материалов, на их доставку по поручению ведомств и учреждений. Он производил заказы и закупки также и по собственному почину, при условии предварительного получения согласия со стороны специально созданной при Особом совещании 5 марта 1916 г. Комиссии по учету и распределению иностранной валюты.

Комитет давал справки об иностранных фирмах, следил за ходом заготовлений, проталкивал заказы и организовывал отправку их в Россию. В состав Комитета входили уполномоченные от министерств: военного, морского, финансов, торговли, промышленности, путей сообщения и от государственного контроля. Председатель Комитета назначался военным министром (ген. Гермониус); он являлся главным уполномоченным русского правительства по всем вопросам, связанным с приобретением предметов снабжения для нужд государственной обороны. Ни один заказ не мог быть дан без ведома и согласия председателя Комитета. Лондонский комитет подвергался жестокой критике общественных организаций. Центральный военно-промышленный комитет добивался представительства в этом Комитете, но эти домогательства отклонены были правительством.

По аналогии с Лондонским комитетом действовал и Комитет по заготовлению в Америке предметов боевого и материального снабжения армии, состоявший в ведении Особого совещания по обороне. (Положение утверждено было 6 ноября 1915 г.) Комитет имел целью организацию заготовления военного снаряжения в Америке. Что касается Канады, то Комитету предоставлялся лишь надзор за исполнением там заказов, за заключением сделок на перевозки в России и контроль над деятельностью правительственных агентов по выполнению заготовлений. Американский комитет действовал по соглашению с Русским правительственным комитетом в Лондоне. Выбранные им фирмы и условия заказов должны были быть одобрены соответствующим учреждением в Петрограде и Русским правительственным комитетом в Лондоне в рамках соглашения союзников 9 октября 1915 г. о предоставлении валюты русскому правитель-

ству. Если оплата заказа производилась не за счет валюты, предоставленной этим соглашением, то Американский комитет мог совершать сделки без предварительного одобрения Лондонского комитета, при условии оповещения его об этих сделках. Во главе его стоял ген. Сапожников.

Положение, занимаемое в правительственном аппарате Особым совещанием по обороне, все время требовало усиления прав его председателя вследствие организационных недостатков самого Особого совещания. Нередко мероприятия военного ведомства, имевшие связь с вопросами транспорта, продовольствия или топлива и получившие одобрение Особого совещания по обороне, подлежали еще согласованию и обсуждению в других совещаниях и не могли быть проведены в срочном порядке распоряжением одного лица—военного министра. Уже само по себе Особое совещание по обороне со всеми своими разветвлениями—комиссиями—требовало значительного времени для прохождения вопроса, а при необходимости его согласования с другими такими же многоречивыми органами дело обороны нередко подвергалось прямой угрозе. Поэтому дальнейшие изменения в конструкции Особого совещания ходом вещей направлялись в сторону расширения компетенции председателя и единоличной власти.

Дополнения в этом духе внесены были в Положение 17 августа тремя новеллами: 16 января, 3 февраля и 25 октября 1916 г.

Пунктом 4 ст. 10-й Положения 17 августа председателю Особого совещания предоставлено было право «устранять в необходимых случаях от службы членов правлений, директоров и управляющих казенными и частными заводами и другими предприятиями, изготовляющими предметы боевого и материального снабжения армии и флота, а также возлагать их обязанности на других, назначаемых им, лиц». Военный министр внес 22 октября 1915 года в Совет министров свои соображения о том, что в этом пункте не предусматривается прав председателя Особого совещания замещать по своему усмотрению вакантные в предприятиях должности, а также назначать сверхкомплектных членов правлений и администрации и образовывать взамен существующих особые Правления. Поэтому он требовал дополнить соответствующим образом упомянутый пункт 4-й ст. 10-й в порядке 87 ст. основных законов, дав ему новую редакцию, что и было оформлено новеллой 16 янв. 1916 г. [1].

---

[1] Внесено было в пор. 87 ст. в Гос. Думу 4 апр. 1916 г. Собр. узак. 136, 1916 г.

Назначаемые председателем Особого совещания члены правлений, советов, наблюдательных комитетов, а также директора и управляющие заводами, мастерскими и другими заведениями, работающими на нужды государственной обороны, получили инструкцию 20 апреля 1916 г. о том, что они участвуют в управлении делами обществ, пользуясь правами, предоставленными лицам, занимающим соответственные должности, как уставами обществ, так и постановлениями их общих собраний акционеров и правлений (однако без вознаграждения от акционеров). Вместе с тем эти лица являлись органами, посредством которых осуществляется надзор председателя Особого совещания над обществами.

Лица, назначенные председателем Особого совещания, обо всех полученных ими распоряжениях, не соответствующих, по их мнению, интересам обороны, должны были сообщать председателю Особого совещания, воздерживаясь от приведения этого распоряжения в исполнение впредь до получения от него указаний.

Для полной осведомленности в делах общества назначенные председателем Особого совещания члены правлений, советов, наблюдательных комитетов и других органов администрации распределяли между собою, по взаимному соглашению, надзор за теми отраслями дела, которые находились под непосредственным руководством членов правления по избранию. Если число членов правления по назначению было таково, что они не считали возможным распределить между собой все отрасли предприятия, то они избирали те отрасли, которые особенно нуждаются, по их мнению, в надзоре.

Основной задачей лиц, назначенных председателем Особого совещания, было наблюдение за тем, чтобы общая постановка дела в предприятии отвечала требованиям, предъявляемым обществу заказами на оборону, чтобы деятельность по исполнению других заказов не шла во вред исполнению заказов на оборону, как уже полученных обществом, так и тех, которые могут быть ему даны, и чтобы счетоводство и отчетность общества велись правильно и своевременно.

Охраняя интересы государственной обороны и казны, назначенные председателем Особого совещания лица вместе с тем должны были «заботиться и о возможном соблюдении интересов собственника предприятия».

Существенны были изменения, внесенные новеллой 3 февраля, в пп. 3, 5, 6 ст. 10-й Полож. об Особых совещаниях

(в результате работ особой комиссии при Военном министерстве), принятые Советом министров 2 февраля 1916 г. [1].

Согласно пп. 3, 5 и 6 ст. 10-й Полож. об О. с. по обороне, председателю были предоставлены права по секвестру предприятий, а также по наблюдению за предприятиями, работающими на оборону. Однако права эти казались ему недостаточными для правильной постановки дела снабжения армии. В частности военное ведомство добивалось предоставления председателю Особого совещания наравне с генерал-губернаторской властью права на секвестр всех недвижимых имуществ, а не только на отдельные виды предприятий. Новая редакция п. 3 ст. 10-й формулировала право секвестра следующим образом. Председатель получал право «налагать секвестр на недвижимое и арест на движимое имущество, а равно секвестровать предприятия в полном объеме как в случаях, предусмотренных п. 18 ст. 19-й правил о местностях, объявляемых на военном положении, так и в тех случаях, когда со стороны владельца имущества или предприятия допущены будут действия или упущения, грозящие интересам государственной обороны». Эти случаи могли толковаться председателем Особого совещания довольно расширительно.

В отношении п. 5 ст. 10-й сделано было изменение, потому что этот пункт не предоставлял права реквизиции помещений; закон не предусматривал реквизиции недвижимого имущества, и с правовой точки зрения она являлась недопустимой.

В отношении п. 6 ст. 10-й было установлено, что принадлежащее уполномоченному председателя Особого совещания право осмотра торговых книг и документов распространяется на все без изъятия торговые книги и документы предприятий, обслуживающих оборону.

По той же новелле 3 февраля 1916 г. ст. 10-я была дополнена пунктом 8 [1], в который включено право на принудительное временное занятие недвижимых имуществ и пользование ими, как дополнение к секвестру и реквизиции в тех случаях, когда они не могут быть произведены.

Наконец 25 октября 1916 г. (по той же 87 ст. основных законов) председатель Особого совещания получил право производить реквизиционную оценку и утверждать реквизиционные цены.

Пунктом 5 ст. 10-й Положения 17 авг. 1915 г. об Особом совещании по обороне председателю было предоставлено право на-

[1] Внесена была в пор. 87 ст. в Гос. Думу 4 апр. 1916 г. Собр. узак. 1916, 212.

значать общие и частные реквизиции, право же производить реквизиционные оценки и утверждать цены на предметы, реквизируемые его властью, ему не было предоставлено.

При этом и в законе не имелось прямых указаний о том, какой власти принадлежит право утверждения цен по реквизициям, назначаемым властью председателя Особого совещания. При подобных реквизициях, вне театра военных действий, применялся порядок, установленный для реквизиций, осуществляемых командующими войсками военных округов в местностях, объявленных на военном положении и на положении чрезвычайной охраны.

Положением Совета министров 25 октября 1916 г. постановлено было (на осн. ст. 87) предоставить председателю право (пункт 5 ст. 10) «устанавливать предельные—как максимальные, так и минимальные—реквизиционные цены, оценки и расценки (тарифы) на всякого рода реквизируемые имущества; уполномочивать на производство такого рода оценок особые комиссии, образуемые на местах, под председательством особо назначаемого им лица, из представителей министерств: внутренних дел, финансов, торговли и промышленности и государственного контроля».

Накануне Февральской революции проектировалось внести еще несколько изменений в Положение об Особом совещании по обороне,—изменений, внесенных постановлением Государственной думы от 16 мая 1916 г. в комиссию по военным и морским делам (комиссия рассматривала это 7, 8 и 10 декабря 1916 г. и 24 янв. 1917 г.).

Речь шла о праве председателя Особого совещания налагать запрещение на недвижимое имущество и о предоставлении председателю Особого совещания возможности еще шире пользоваться правом секвестра промышленных предприятий вплоть до обязательных нарядов с местных жителей на производство всякого рода работ, требуемых военными обстоятельствами. Таким образом, председателю Особого совещания предположено было предоставить право устанавливать упомянутую в Положении Военного совета реквизицию труда.

Однако комиссия по военным и морским делам высказалась в том смысле, что проект о трудовой повинности должен быть внесен в Государственную Думу, с тем, что когда проект этот станет законом, отпадет потребность в проектируемых Военным министерством правилах [1].

---

[1] На этом проекте мы останавливались в главе IX первой части.

Интересно также, что комиссия Государственной Думы, рассматривавшая эти вопросы накануне революции, по своей инициативе наметила дополнение к Положению об Особом совещании по обороне, которое заключалось в предоставлении Государственной Думе права переизбрать своих представителей в Особое совещание и в сохранении полномочий последних в случае досрочного роспуска Государственной Думы или истечения срока депутатских полномочий, впредь до избрания ее нового состава. Эта поправка была защитным актом против власти, готовой каждый момент распустить Государственную Думу, аннулировав права ее членов и в особых совещаниях.

Все эти изменения, выработанные Военным министерством и внесенные в начале 1917 г. в Государственную Думу, не получили окончательного утверждения вследствие наступления Февральской революции.

Если рассмотреть и изучить все журналы Особого совещания по обороне, то бросается в глаза, что его работы представляют собою механическую совокупность большого числа самых разнообразных дел. В них не видно никакой системы. Наряду с вопросами первейшей государственной важности—масса текущих мелких вопросов, следующих без всякой связи один за другим. При отсутствии какого бы то ни было указателя или опубликованных сводных отчетов Особого совещания чрезвычайно трудно представить систему дел, проходивших чрез Особое совещание. Все же, для того чтобы разобраться в деятельности Особого совещания, необходимо исходить из некоторой схемы его деятельности, иначе обзор сведется к хронологическому рассмотрению всей этой пестрой массы практических вопросов.

Для распределения деятельности Особого совещания по обороне по категориям проходивших чрез него вопросов их можно свести к следующим 4 группам: 1) организационные вопросы, 2) вопросы военного снабжения и военной техники в тесном смысле, 3) хозяйственные вопросы, связанные с непосредственным обслуживанием боевого снабжения, 4) общегосударственные хозяйственные вопросы, имеющие косвенное отношение к обороне. Это, конечно, не логическая классификация, могущая претендовать на какую-либо систему. Речь идет лишь о разграничении вопросов по степени их важности и той или иной близости к делу снабжения армии. Иной вопрос чрезвычайно трудно отнести в ту или иную группу, но такая самая примитивная схема необходима просто для того, чтобы разобраться в массе

эмпирического материала, прошедшего чрез Особое совещание по обороне.

Организационные вопросы занимали серьезное место втечение первого года существования Особого совещания и сводились к выработке всяких Положений и распорядка работы всех тех комиссий, о которых мы говорили выше, а также к оформлению Положения о самом Особом совещании, менявшегося, как мы видели, по мере развития его деятельности.

Необходимо отметить, что структура Особого совещания сложилась не в результате какого-либо заранее задуманного плана регулирования промышленности и военного снабжения, а исподволь, на практике, при помощи надстроек, пристроек и почкования все новых комиссий, часто параллельно работающих как внутри самого Особого совещания по обороне, так и наряду с другими совещаниями и ведомствами. Изменения структуры Особого совещания отражают в себе весь характер нашего военно-хозяйственного регулирования, которое складывалось путем тяжелого опыта, строилось на уроках наглядного обучения без достаточно ясного плана и предвидения. В то время как, например, у немцев, целая система учреждений возникла в осуществление определенных военно-хозяйственных идей, у нас, наоборот, обобщения и выводы о военно-хозяйственных задачах делались в результате бесконечных обсуждений, споров и комиссионных дебатов. В этом отношении неинтересно подробно рассматривать всю организационную работу Особого совещания. Она свидетельствует лишь об отрицательном—об отсутствии какой бы то ни было разработанной системы и хозяйственного плана. Мы представили схему так, как она сложилась уже в результате всех поправок и пристроек.

Вторая группа вопросов, которые мы относим к военно-техническому снабжению в тесном смысле этого слова, сводилась к следующему: 1) рассмотрение и определение потребностей армии, 2) рассмотрение планов снабжения, 3) определение сроков военных заказов, 4) распределение заказов за границей и по заводам внутри страны, 5) наблюдение за исполнением заказов; выдача ссуд и авансов; выработка способов оплаты заказов; обследование заводов, 6) валютные вопросы, связанные с иностранными заказами, 7) вопросы об изобретениях и усовершенствованиях в предметах боевого снабжения.

Третья группа хозяйственных вопросов, связанных непосредственно с обслуживанием обороны, сводилась к

следующему: 1) финансирование промышленных предприятий, 2) установление наблюдения за предприятиями: наблюдение за личным составом правлений; назначение правительством директоров, 3) участие в управлении предприятиями: секвестр заводов, реквизиция оборудования и материалов, принудительное, временное занятие недвижимого имущества, 4) временное закрытие предприятий, не имеющих военного значения и не исполняющих заказов на оборону, 5) назначение уполномоченных на места, 6) производство чрез этих уполномоченных осмотра предприятий, 7) установление размеров заработной платы в предприятиях, работающих для военных надобностей, 8) учет потребности страны в рабочей силе: использование рабочей силы для нужд обороны, распределение военнопленных, возвращение из армии квалифицированных рабочих, 9) распределение эвакуированных промышленных предприятий и выяснение мест эвакуации предприятий, 10) наблюдение за восстановлением эвакуированных предприятий на местах, 11) рассмотрение ходатайств контрагентов военного и морского ведомства об изменении условий заключенных с ними контрактов.

Наконец, четвертая группа дел, наиболее переплетавшихся с другими ведомствами и совещаниями, касалась разнообразных общегосударственных вопросов экономической политики: 1) использование и выработка мер к расширению деятельности русских портов; общие вопросы перевозок, 2) привлечение к делу обороны общественных организаций, научно-технических сил, а также мелкой кустарной промышленности, 3) вопросы внешней торговли, 4) финансовая политика, дороговизна жизни, деятельность банков и т. п.

Конечно, рассмотрение всей этой массы вопросов пленумом представлялось бы немыслимым, и на практике Особому совещанию пришлось выработать особый порядок работ с точным размежеванием дел, которые должны были восходить на пленум и которые после обсуждения в комиссиях могли разрешаться властью председателя без коллегиального обсуждения.

Неоднократно члены Особого совещания и комиссий жаловались на обременение массой мелочей, которые занимали повестку заседания и не давали возможности сосредоточиться на сколько-нибудь вдумчивом обсуждении крупных решающих проблем. Так, в одном из заседаний Особого совещания 14 октября 1915 г. (Журнал № 15) член Государственного Совета В. И. Гурко жалуется, что Особому совещанию «нередко приходится рассматривать ме-

лочные вопросы, в детали которых члены Особого совещания лишены возможности надлежащим образом углубляться, и благодаря этому Особому совещанию приходится ставить штамп на дела, за которые оно, в сущности, не может принять на себя ответственность». Считая такой порядок ненормальным, Гурко предложил установить порядок, при котором решению Особого совещания подлежат лишь вопросы принципиальные, а также те вопросы, по которым комиссии не достигли надлежащего соглашения. Все же мелкие конкретные вопросы должны разрешаться властью председателя, по докладам комиссий, без рассмотрения их в пленуме Особого совещания.

Интересно, что столь элементарные соображения высказывались на 5-м месяце существования Особого совещания (считая и прежний его состав, по Положению 7 июня), что свидетельствует о большой бессистемности работ Особого совещания. Хотя 1 декабря 1915 г. были выработаны точные правила о порядке работы Особого совещания, но на практике она продолжала быть «стихийной», а обсуждение тех или иных вопросов—случайным.

По правилам 1 декабря 1915 г. *обязательному обсуждению в Особом совещании подлежали дела*: 1) по установлению общих планов снабжения армии теми или другими предметами и материалами; 2) по периодическим осведомлениям Особого совещания о положении той или иной отрасли снабжения армии; 3) дела о выдаче предприятиям, работающим для целей государственной обороны, авансов без обеспечения (в размере, превышающем 65% стоимости годового заказа при необходимости нового оборудования предприятия и 30% в остальных случаях); 4) по проектам положений, правил и инструкций; 5) по реквизиции и секвестру целых предприятий; 6) по вопросам организационного свойства; 7) об общих мерах к облегчению деятельности предприятий, работающих на государственную оборону (по снабжению их топливом, материалами, привлечению рабочих рук и т. п.); 8) по выдаче эвакуируемым предприятиям ссуд и пособий на основаниях более льготных, чем установлено в утвержденных председателем Особого совещания правилах об этих ссудах и пособиях.

По всем же прочим делам комиссии должны были представлять заключения на усмотрение председателя Особого совещания.

Но если кто-либо из членов комиссии заявлял возражения против принятого комиссией заключения с просьбой перенести обсу-

ждение в пленум, или сама комиссия находила необходимым доложить свое заключение Особому совещанию, или, наконец, кто-либо из членов Особого совещания требовал перенесения этого дела в пленум, то тогда применялся обычный порядок рассмотрения дел в Особом совещании.

Чтобы дать некоторое представление о том, какие дела прошли через Особое совещание втечение его деятельности при старом режиме, достаточно перечислить лишь важнейшие по некоторым рубрикам намеченной нами схемы.

Так, из общегосударственных и хозяйственных вопросов:

одобрено пожелание о возбуждении перед Советом Министров ходатайства о принятии срочных мер к разгрузке Петрограда;

обсуждены меры к обеспечению тыловых войсковых частей помещениями на зиму в связи с призывами ратников;

намечены меры к созданию организации для использования в районах, занимаемых армией, имущества, имеющего государственное и военное значение;

решено просить Особое совещание по финансово-экономическим вопросам обсудить вопросы о разработке плана перехода по окончании войны предприятий, работающих на оборону, к работе в условиях мирного времени.

По вопросам перевозок:

обследован Архангельский порт и решено послать особую комиссию для выработки ряда мер к расширению деятельности порта и скорейшей отправке поступающих в него грузов;

подвергнут обсуждению вопрос об использовании водных путей;

преподаны указания о порядке пользования водными перевозками для нужд работающей на оборону промышленности;

обращено внимание Министерства путей сообщения на необходимость урегулирования железнодорожного транспорта для увеличения производства снарядов тяжелой артиллерии;

намечены меры к освобождению станций железных дорог от прибывших грузов;

намечены меры к ремонту проселочных дорог, прилегающих к предприятиям, работающим на оборону;

намечены меры к организации скорейшей доставки морем предметов снабжения армии, заказанных за границей, и указана желательная форма соглашения по этому предмету с английским правительством.

В осуществление права реквизиции председателем Особого совещания

утверждена реквизиция алюминия, находившегося в торговых и промышленных предприятиях частного пользования;

реквизирован металлический лом в Риге;

реквизированы для передачи работающим на оборону заводам грузы военного значения в Архангельске и Владивостоке;

секвестровано несколько работающих на оборону заводов, в том числе секвестрованы Путиловские заводы, заводы общества Беккер, заводы бр. Тильманс, Кубаноль и др.;

одобрен порядок оценки имущества, реквизированного по распоряжению председателя Особого совещания;

намечены меры по предоставлению губернаторам права налагать запрещения на выдачу железнодорожных грузов, ввиду предполагаемой их реквизиции;

одобрено предположение о предоставлении в законодательном порядке права председателю Особого совещания производить конфискацию в Архангельске грузов, прибывающих морем, без особого на то разрешения из-за границы.

Регулирование жизни промышленных предприятий и приспособление их для работы на оборону составляло наиболее обширную группу дел, проводимых через Особое совещание. Так, например:

одобрено образование комиссии для распределения между военным и морским ведомствами производительности заводов, изготовляющих бездымный порох;

признано необходимым обязать все частные медеплавильные заводы поставлять изготовляемую ими медь исключительно по военному ведомству;

одобрено обращение председателя Особого совещания по топливу о желательности установить обязательное распределение производительности казенных копей по потребителям;

одобрен ряд мер, направленных к усилению производительности главнейших казенных заводов, обслуживающих оборону, а именно: Путиловского, Пермского и Обуховского, особенно в отношении усиленного изготовления ими орудий и снарядов тяжелой артиллерии;

утверждено назначение обследования по ряду заводов, неисправно выполняющих заказы;

возбуждено ходатайство перед Советом министров о принятии мер к обеспечению топливом работающих на оборону заводов;

преподаны указания о порядке надзора за заводами, работающими на оборону, оказавшимися неисправными в выполнении принятых ими заказов;

отпущены средства на образование местных складов Центрального военно-промышленного комитета белых и красных металлов для снабжения ими мелкой и средней промышленности;

намечены меры к развитию деятельности металлургических заводов;

отпущены средства для возобновления деятельности чугуноплавильного Абаканского завода;

приняты меры к увеличению производительности уральских горных заводов;

произведен ряд ревизий заводов, допустивших задержку в исполнении казенных заказов (Демиевский снарядный завод);

одобрено предположение о покрытии дефицита в балансе металлов в России приобретением потребного количества металлов за границей.

Существенную часть работ Особого совещания составляло утверждение заказов и мероприятий, связанных с их осуществлением и контролем над их исполнением.

Поэтому в материалах Особого совещания заказам посвящены многочисленные документы, резолюции и акты, как в отношении заказов отечественным заводам, так и иностранным предприятиям через Лондонский и Американский комитет и другие правительственные организации за границей.

Вот некоторые примеры этих решений:

приступлено к выяснению вопроса о причинах запоздания заказов, сданных общественным организациям;

выдан ряд авансов общественным объединениям и промышленным предприятиям на расходы по исполнению военных заказов и, в частности, на постройку новых заводов;

одобрена постройка Второвым завода взрывателей 3 ГТ, с последующей передачей завода казне;

поручено образовать Главному артиллерийскому управлению комиссию для выяснения вопроса о возможности увеличения производства взрывателей и одобрены заказы взрывателей за границей;

одобрена постройка алюминиевого казенного завода в России;

намечены меры к успешному заготовлению зенитных орудий для армии;

утверждено заключение договора с «Британским обществом инженеров Сибири» на постройку автомобильного завода с передачей такового в последующем казне;

одобрен ряд заготовительных планов (по военно-техническому имуществу, саперному, железнодорожному, подрывному, судовому, минному, радиотелеграфному);

одобрен крупный заказ моторных понтонов ряду русских заводов;

одобрены заказы автомобилей и автомобильных частей, рельс, вагонеток и паровозов полевых железных дорог;

одобрен заказ ручных грелок и патронов к ним;

намечены меры к развитию отечественной авиации;

отпущены средства к устройству и оборудованию в России завода шарикоподшипников SKF;

одобрено предположение о введении в договорные условия с заводами, работающими на авиацию, системы премий за досрочное выполнение заказов;

Не менее многочисленные дела проводились и по заграничным заказам:

разрешен заказ Японии на 10 млн. перевязочных пакетов;

обращено внимание на необходимость принятия Американским заготовительным комитетом мер к охране американских заводов, исполняющих наши заказы;

утвержден заказ фирмам Ремингтон и Вестингауз в Америке на 2,7 млн. винтовок русского образца и 2 млн. патронов к ним;

одобрен заказ за границей на станки и инструменты работающей на оборону промышленности;

одобрено ведение переговоров с фирмой Ансольдо в Италии о заказе ей орудий и снарядов крупного калибра;

решено ограничить прием пулеметов, заказанных заводу Кольта, сроком 31 марта 1917 г.;

утвержден заказ Англии 7 млн. ярдов серошинельного сукна.

Во многих решениях, особенно по вопросам промышленным, обращает на себя внимание часто весьма предварительная, не действенная и сплошь и рядом безответственная формулировка: «намечены меры», «приступлено к выяснению», «одобрено предположение», «обращено внимание», «возбуждено ходатайство», «дано заключение», «признано необходимым», «решено просить» и т. п. Лишь в отношении непосредственного управления предприятиями, работающими на оборону, должны были безотлагательно выноситься решения, имеющие непосредственный деловой результат: «отпущены средства», «реквизировано и секвестровано», «эвакуировано имущество» и т. п.

Но чаще всего обсуждение кончалось недейственными решениями. Так, например, 6 августа 1916 г. из доклада члена Государственного Совета И. А. Шебеко о ходе артиллерийских поставок выяснилось, что заводы горного ведомства дают недостаточную продукцию крупных снарядов, которые особенно нужны армии; недостаток их, как известно, имел тяжелые последствия для армии. Было предложение обследовать заводы и, если нужно, изъять их из горного ведомства с передачей Главному артиллерийскому управлению или в частные руки.

После продолжительного обмена мнений Особое совещание решило: «Поручить Горному департаменту представить подробную справку о развитии с начала войны производства снарядов на заводах горного ведомства. Поручить уполномоченному по изготовлению снарядов тяжелого и среднего калибров на основании ранее произведенного обследования заводов горного ведомства, наметить меры к усилению производства тяжелого и среднего калибра снарядов на этих заводах, доложив о таковых мерах Особому совещанию».

Это решение было вынесено в августе 1916 г. в момент, когда производство крупнокалиберных орудий являлось вопросом жизни и смерти для фронта, когда дело не терпело ни одного часа отлагательства и когда все эти формулировки—«просить представить справку», «наметить меры к усилению», «доложить о таковых» и т. п.—не могли передвинуть в пространстве ни одного атома материи.

Что могло вообще сделать Особое совещание при тех общественно-политических условиях, при которых велась война? Что

могло оно, кроме бесконечных обсуждений, утопая, как и другие совещания, в длинных разговорах? Из всего этого медленно, на наглядных уроках складывались ходячие истины, обращенные уже к тому времени в живую плоть в других воюющих странах, особенно в Германии.

На съезде военно-промышленных комитетов 25—27 июля 1915 г. один из провинциальных делегатов, Н. Н. Соболев, живший поблизости к фронту, в отчаянии говорил: «Я слышал много речей, много речей с подъемом, много страстных речей, но все это речи слишком общие. Эти разговоры тянутся давно: уже 12 месяцев прошло с тех пор, как мы начали говорить о том, что мы должны сделать. Само собой разумеется, что нужна организация, но она могла бы быть произведена с большей скоростью. В скорости все дело».

Могло ли Особое совещание изменить систему, внести какой-то новый дух в нашу растленную атмосферу бесхозяйственности, медлительности, взяток и безответственности?

В это никто не верил.

Когда обсуждался проект Особого совещания в Государственной Думе 23 июля 1915 г., А. А. Поливанов по поводу кадетского проекта «Главного управления по снабжению» говорил: «Относительно того, что новое управление воспримет новый дух, к прискорбию моему должен вам сказать, господа, что трудно создается этот новый дух; и если бы в это новое управление вы ввели очень многих старых деятелей, а без этого вы не обойдетесь, то непривычное лицо, принявшее эту деятельность, хотя бы и в новом помещении, не скоро вдохнет в них свой новый дух».

В Особом совещании главную роль играл сам военный министр, представители законодательных палат и представители ведомств, а некоторые члены Государственной Думы играли лишь роль безответственной оппозиции. Особое совещание и не ставило себе целью вносить этот новый дух, а плыло по пути наименьшего сопротивления, утопая в массе повседневных мелких дел.

В сущности в столь серьезном и решающем судьбу России деле, как организация обороны, Особое совещание не имело ясного п л а н а; по крайней мере, им не было сделано ни разу серьезной попытки создать себе сколько-нибудь ясную перспективу всего дела.

Между тем война затягивалась, требуя максимального предвидения и строго рассчитанного методического снабжения. Война

относится к числу предприятий, которые требуют и поддаются калькуляции.

Потребность в плане иногда ощущалась членами Особого совещания, но она не выливалась в практическое дело, а ограничивалась добрыми пожеланиями и критическими замечаниями. Так, после доклада А. И. Шингарева по наблюдательной комиссии 4 ноября 1915 г. о ходе снабжения армии предметами военного и технического довольствия Особое совещание вполне разделило выводы наблюдательной комиссии о необходимости выработки Главным военно-техническим управлением общего плана снабжения армии всеми видами военно-технического имущества. Из доклада выяснилось несоответствие между действительной потребностью армии в техническом имуществе в начале войны и фактическим наличием, что свидетельствовало о неправильности самых норм снабжения этим имуществом, выработанных Генеральным штабом. На это помощник военного министра М. А. Беляев разъяснил, что Генеральным штабом была выработана программа организации и снабжения армии, выразившаяся в законе 24 июня 1914 г., «но осуществление ее было остановлено... вспыхнувшей войной». Умалчивая о своем фатальном опоздании, Беляев ставил себе в заслугу то, что «выработанные тогда данные близко подходили к фактически выяснившейся потребности».

Единственно что Особое совещание пыталось составить—это определенный план заказов, которые были намечены по указаниям военного министра первоначально до июля 1917 г., затем до 1 января 1918 г., наконец, до 1 июля 1918 г. Это был план предполагаемых потребностей армии, а не реальных возможностей снабжения. Для составления картины производственных возможностей русской промышленности и ее военных отраслей Особое совещание не располагало достаточно исчерпывающей статистикой. ✓

Статистическое бюро, бывшее при Особом совещании по обороне, представляло собой весьма слабенькую группу из 13 статистиков [1]. При таком слабом аппарате бюро могло заниматься лишь учетом заказов, т. е. вести контрольный журнал по заказам, проходящим через главные довольствующие управления и исполнительную комисссию. Бюро регистрировало отправление военных грузов в Россию, вело учет заказов, производимых общественными организациями, и список предприятий, работавших

---

[1] Бюро заведывал Л. Л. Никитин.

по военным заказам. Доведенное впоследствии до 18 человек, бюро могло давать различные справки, но оно не имело возможности заниматься исследованием промышленности в целом и отдельных ее отраслей, работавших на оборону, и обрабатывать тот обширный материал, который собирался на местах заводскими совещаниями, общественными организациями, также комитетами— металлургическим, хлопковым, кожевенным, суконным, льняным, джутовым и др.

Были попытки произвести обследование промышленности через заводские совещания путем единовременных анкет по предприятиям, работавшим на оборону, а также некоторые начинания в постановке такой статистики через заводские совещания, но все это осталось не осуществленным из-за равнодушного отношения к работам бюро со стороны военного министра и Особого совещания.

Статистика вообще была не в фаворе и считалась не деловым, «земским занятием», к тому же по целям своим не совсем благонадежным. Между тем, по возвращении из Лондона русской миссии вице-адмирал А. И. Русин докладывал Особому совещанию 9 января 1916 г., что при совместных совещаниях миссии с представителями Франции и Англии была установлена «необходимость планомерного собирания статистических данных, которые бы выяснили, с одной стороны, производительную силу промышленности в России, а с другой—вели бы учет заказам, помещаемым Россией за границей на предметы военной необходимости».

Лишь по мере необходимости, в отдельных случаях, Особое совещание выносило постановление об анкетах. В многочисленных журналах Особого совещания мы встречаем лишь изредка постановления о создании специальных анкетных комиссий.

Так, например, 3 октября 1915 г. по докладу А. Н. Куломзина по наблюдательной комиссии о ходе интендантских заготовок, когда отмечался острый недостаток в сукне, необходимом для производства шинелей, решено было образовать анкетную комиссию для обследования 9 суконных фабрик, относительно которых существовало предположение о недостаточно интенсивной их деятельности. Такого рода летучие комиссии анкетного характера не имели ничего общего с регулярным статистическим наблюдением, которое, казалось, должно было лечь в основу снабжения армии, как дела, вполне поддающегося рационализации и точному планированию.

Мы видели из перечисления вопросов, проходивших через

Особое совещание, что оно широко пользовалось правом реквизиции. Реквизиция давалась легче всего. Она не требовала никакого предусмотрения и проводилась на опыте в каждом данном случае, когда ощущался недостаток в тех или иных материалах или средствах снабжения.

В отношении секвестра, т. е. взятия предприятия во владение и распоряжение (при сохранении права собственности за прежним владельцем), Особое совещание не бывало столь решительно, так как дело касалось крупных хозяйственных единиц, целых заводов, за которыми стояли часто весьма влиятельные лица и группы, а также потому, что взятие в секвестр предприятия требует создания какого-то нового, более рационального управления, за результаты которого надо отвечать и успешность которого, при взятии в секвестр, надо гарантировать. Секвестровать завод значит управлять им по новому, по честному, показать какое-то настоящее дело, «не взирая ни на какие особы», и здесь-то проявлялась нерешительность, неустойчивость взглядов и, наконец, отсутствие настоящего бескорыстия.

Типичным в этом отношении примером может послужить характерная история секвестра Путиловского завода, заслуживающая того, чтобы вспомнить о ней подробнее.

30 сентября 1915 г. член Государствен. Совета А. Ф. Трепов сделал доклад в наблюдательной комиссии о мерах к увеличению производительности Путиловского завода. Указывалось, что поставка им 3-дюймовых орудий Путиловским заводом идет неисправно и далеко не удовлетворяет потребности в этих орудиях.

Особое совещание предлагало в связи с этим сократить производство паровозов и расширить за счет паровозной мастерской пушечное производство. Отмечалось также низкое качество угля, получаемого Путиловским заводом, что вредно отражается на производстве 3-дюймовых орудий, но радикальной постановки вопроса о мерах повышения производительности завода сделано не было.

Только 17 октября 1915 г. А. И. Шингарев, в связи с запутанностью финансовых дел Путиловского завода, побуждающей правление принимать все новые и непосильные заказы, в надежде оплатить за их счет старые долги, высказался за необходимость прибегнуть безотлагательно к секвестру Путиловского завода.

28 октября 1915 года Особое совещание заслушало доклад А. Ф. Трепова в наблюдательной комиссии о мерах в отношении Путиловского завода и на основании заключения члена Государственной Думы И. И. Дмитрюкова остановилось на следующих соображениях.

Выяснилось, что общество Путиловских заводов находится накануне прекращения платежей, за отсутствием свободных кредитов. Установлено было, что, имея около 25 млн. основного капитала, общество получило свыше

40 млн. авансов по казенным поставкам, но из представленных документов нельзя было судить, куда эти суммы израсходованы. Наличности у завода нет никакой, он вынужден прекратить платежи. Председатель правления Путиловских заводов не интересуется делами, а является лишь представителем интересов Русско-азиатского банка, а главный деятель завода Дрейер состоит членом многочисленных правлений и не имеет возможности уделять заводам надлежащего внимания.

По вопросу об увеличении денежных средств предприятия, Особое совещание размышляло—могло ли бы оно этой цели достигнуть приобретением в казну нереализованных на сумму в 15 млн. руб. акций завода, выпуском облигаций или приобретением заводов в казну. Но все эти меры могли быть осуществлены лишь чрезвычайно медленно. Поэтому оставалось выбирать между двумя мерами: устранением от должности всего правления с заменой его иным составом, заслуживающим доверия, или секвестром всего предприятия. Первая мера была недостаточной, так как новое правление действовало бы согласно уставу и слишком считалось бы с собранием акционеров. Что касается секвестра, то эта мера, лишая владельцев заводов права распоряжения ими на все время войны, даст возможность распорядиться заводом наиболее целесообразно с точки зрения интересов государственной обороны. Уместность применения секвестра с точки зрения юридической также представлялась несомненной. Большинство Особого совещания признало необходимым безотлагательный секвестр Путиловских заводов, с передачей их в казенное управление. Вместе с тем признано было необходимым немедленно устранить от должности директора правления, бывшего германского подданного К. К. Шпана, высланного в Вологду. Против применения секвесттра высказались В. И. Тимирязев, С. И. Тимашев, а также представители Центрального военно-промышленного комитета Д. С. Зернов и В. В. Жуковский, указывая, что «последствием этой меры явится паника в промышленном мире и отлив капиталов из предприятий, работающих на оборону». Но секвестр был решен положительно. За секвестр было 20 голосов, против секвестра—18 голосов.

7 ноября 1915 г. Особое совещание выслушало объяснения председателя правления Путиловского завода А. И. Путилова, в котором он обещал, что общество выйдет из затруднительного положения, пользуясь частными кредитами и авансами, хотя сальдо непогашенных авансов на 1 октября 1915 года составляло 47 млн. рублей. Разъяснение Путилова использовано было некоторыми противниками секвестра в том смысле, что имеются данные для пересмотра вопроса о секвестре Путиловского завода, но целая группа членов Особого совещания во главе с М. В. Родзянко в мотивированном мнении высказалась против какого бы то ни было нового рассмотрения вопроса о секвестре, считая, что в заявлении Путилова не содержится для этого никаких новых данных и что пересмотр вопроса послужил бы лишь к умалению авторитета Особого совещания.

Однако 9—10 ноября 1915 г. наблюдательная комиссия Особого совещания опять возбудила вопрос о том, имеются ли новые данные, могущие послужить основанием к пересмотру вопроса о секвестре. После обширных двухдневных прений члены наблюдательной комиссии разделились на две группы, из которых одна группа (А. Н. Куломзин, А. И. Мосолов, А. И. Шингарев, А. И. Гучков, М. В. Родзянко и И. М. Скипетров) полагала, что

дополнительные данные не содержат в себе никаких новых существенных сведений, не учтенных комиссией, и служат подтверждением правильности по существу решения о секвестре.

Другая группа, с преобладанием членов Государственного Совета, промышленников и чиновников (А. И. Коновалов, М. А. Стахович, А. И. Шебеко, В. А. Гурко, А. С. Стишинский, С. И. Тимашев, Р. М. Ловягин и др.) считала, что положение дел Путиловского завода, по дополнительным сведениям, совершенно не представляется настолько затруднительным, чтобы требовать немедленного наложения секвестра, и предложила отменить решение о наложении секвестра на предприятия общества Путиловских заводов. Наблюдательная комиссия внесла свой доклад в пленум Особого совещания 18 ноября 1915 года, где сторонники той и другой точки зрения развернули вновь свою аргументацию.

Противники секвестра доказывали, что секвестр предприятия не изменит дело к лучшему, что стесненность завода далеко не безнадежна, что в работах его замечается улучшение и что секвестр внесет расстройство в деятельность завода на 3—4 месяца.

Противники секвестра говорили, далее, что неверны указания докладчика на ростовщические проценты Русско-азиатского банка, финансирующего завод. Общество в начале 1914 года озаботилось консолидированием в Париже займа, который не был реализован полностью лишь вследствие возникновения войны, и если общество пошатнуло свое финансовое положение, то это не вина его, а, наоборот, патриотическая заслуга, так как оно не прекращало работать на оборону и повышает свою производительность.

Сторонники секвестра (М. В. Родзянко, А. И. Шингарев, Н. Е. Марков 2-й) решительно настаивали на сохранении прежнего решения о секвестре. Шингарев высказал подозрение, что, повидимому, вопрос об отмене секвестра Путиловского завода уже предрешен. Решение о секвестре было принято большинством Особого совещания и утверждено председателем, но почему-то не приведено в исполнение. Из обстоятельств данного дела обнаружилось влияние на дела государства безответственной, но чрезвычайно могущественной власти банков. «Правительство начинает терять государственную дорогу, стесненное властью плутократии»,— сказал Шингарев.

Тем не менее за отмену секвестра было подано 16 голосов, среди которых были все представители ведомств, получившие, повидимому, соответствующие директивы. За сохранение постановления о секвестре высказались 15 членов совещания. Таким образом, решено было секвестра Путиловских заводов не производить, оставить в составе правления общества этих заводов нынешних инспекторов с тем, чтобы расходы по этим заводам не производить без разрешения этих инспекторов и ввести в состав правления новых членов по дальнейшем выяснении вопроса, о чем последуют особые указания.

Но на этом история секвестра Путиловских заводов не кончилась.

27 февраля 1916 г. Особому совещанию было доложено о забастовке на Путиловском заводе, а также о том, что член рабочей группы Центрального военно-промышленного комитета, рабочий Гвоздев, в своих речах и агитационных лозунгах социал-демократической партии волнует рабочих. По этому поводу Марков 2-й повторил свои прежние аргументы о секвестре, добавив

к ним, что секвестр завода предупредит забастовки в будущем. «Следует признать,—сказал он,—совершенно недопустимым объявление решительных мер с немедленной вслед затем отменой их: подобные колебания лишь лишают авторитета власть».

Преобладающее влияние перешло на этот раз к сторонникам секвестра. Н. В. Савич высказал надежду, что секвестр явится единственным средством устранить поводы к недовольству рабочих, среди которых большое значение имеют чрезмерные оклады нынешней администрации завода. М. С. Аджемов высказался за полную конфискацию завода казной, а В. И. Гурко предложил для избежания забастовок в будущем милитаризовать Путиловские заводы полностью. М. В. Родзянко чувствовал себя победителем: ведь в прошлых заседаниях он грозился, что будет непрестанно, при каждом случае, повторять о необходимости секвестра, как единственном выходе из положения. Он выразил сожаление, что эта мера не принята была значительно раньше, «к чему, как почти художественно запечатлено в журнале, всецело присоединился граф Толь и все прочие члены Совещания, присутствовавшие на заседании и имевшие право голоса». Член Государственного Совета В. И. Гурко, бывший до того против секвестра, заявил, что присоединяется к решению о секвестре «ввиду сделанного ему лично одним из членом правления завода от правительства заявления, что они с делом справятся».

Таким образом время с момента первого предложения А. И. Шингарева 17 октября 1915 года до фактического секвестра 27 февраля 1916 года, т. е. 4 месяца прошло в бесконечных прениях и борьбе с закулисными влияниями на членов Особого совещания, исходившими от банков и акционеров Путиловских заводов. Только разразившаяся забастовка создала неожиданно единство во взглядах на это дело, где, казалось бы, каждый день промедления имел серьезное влияние на судьбу фронта.

Родзянко в своих мемуарах так записал это событие:

«Главный акционер завода—Путилов, он же директор Русско-азиатского *банка, желая получить субсидию* в 36 млн. от казны, прибегнул к следующему: *Русско-азиатский банк закрыл* кредит Путиловскому заводу. Тогда *дирекция завода обратилась к правительству* с требованием субсидии, грозя иначе остановить завод. Так как завод работал для войны, то естественно было ожидать, что перед ассигновкой не остановятся, хотя бы и в 36 млн. Для людей осведомленных ясна была закулисная сторона всей этой истории. Вместо субсидии я предложил просто секвестровать завод. Решение о наложении секвестра было принято в Совещании почти единогласно, но неожиданно получилось высочайшее приказание вновь пересмотреть вопрос. Это было сделано с помощью Распутина, с которым Путилов на всякий случай поддерживал хорошие отношения. Действительно, в следующем заседании все представители министров голосовали против секвестра, а один из них, адмирал Гирс, встал и открыто заявил: «Мне приказано голосовать против». Голоса членов Думы и Совета поделились. Лучшие и самые стойкие, к сожалению, отсутствовали по разным «уважительным причинам». Секвестр был отменен, я оказался почти в одиночестве: сила золота меня победила».

Вопрос о Путиловском заводе, с согласия Поливанова, 7 марта 1916 г. был перенесен «прогрессивным блоком» в Государственную Думу, в связи с запросом левых партий о забастовке, ее причинах и характере. Тема эта

считалась настолько опасной, что, как сообщал П. Н. Милюков [1], втечение нескольких дней, чуть ли не целой недели, стенографический отчет этого заседания задерживался. Только 13 марта был напечатан отчет, а 15 марта Поливанов уже был уволен и его заменил Шуваев.

История с Путиловским заводом представляется нам весьма характерной для Особого совещания по обороне, как и для всей военно-хозяйственной политики 1916 года. Преступная нерешительность в этом вопросе имела тяжелые последствия для фронта.

Такая же нерешительность Особого совещания, отсутствие принципиального взгляда на существо дела и смешение мотивов хозяйственных с опасениями политическими сказались и в отношении к проекту милитаризации промышленности, который сплошь и рядом смешивался с проблемой мобилизации промышленности [2].

Самая конкретная часть работ Особого совещания складывалась по линии промышленных заказов,—дело, которое уже имело свою инерцию и шаблон. При рассмотрении заказов Особое совещание выработало более практический язык: «утвердить», «ассигновать», «признать необходимым», «передать заказ» и т. п. Все заказы проходили через подготовительную комиссию и рассмотрение практически сводилось к формулировке нарядов и выдаче авансов. При выдаче авансов применялись правила 30 ноября 1915 г.

Размер авансов устанавливался в зависимости от того, требуется ли новое оборудование предприятия, или нет.

Если имущественное положение и техническое оборудование предприятия, испрашивавшего аванс, было неизвестно, то предварительно, до разрешения аванса, выяснялась кредитоспособность предприятия через посредство военно-промышленных комитетов, а его техническая подготовка к исполнению заказа—через заводские совещания. При обсуждении ходатайства об авансах принимались во внимание сведения: а) о ранее разрешенных авансах тому же предприятию и об их использовании, б) о других льготах, данных по прежним заказам (освобождение от залогов) и в) о ходе исполнения заказов. Если аванс испрашивался на новые устройства и оборудования, то должен был быть представлен план оборудования и указана постепенность его осуществления с заключением заводского совещания.

---

[1] Показания Милюкова в Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства, т. VI, стр. 333.

[2] Проекты «милитаризации» промышленности, соединенные с трудовой повинностью, изложены нами в главе IX части первой (стр. 241—247).

В деле распределения заказов, составлявшем почти все содержание практической работы Особого совещания, оно не имело ясных суждений—ни по вопросу об отношении частной промышленности к казенным заводам, ни о надлежащей пропорции между внутренним производством и заграничными заказами. Особое совещание было лишь отражением борющихся здесь интересов: с одной стороны, частных промышленников и банков, не желавших чрезмерной предпринимательской деятельности казны, с другой стороны, довольствующих ведомств, ссылавшихся на то, что им мешает спекуляция, недобросовестные заказоисполнители, посредники и заграничные фирмы, срывающие заготовительный план своими неаккуратными поставками.

Банки в то время играли большую роль в финансировании заказов частной промышленности и тесно связаны были с судьбой промышленных предприятий. За один год—с 1915 по 1916—доходы 8 крупнейших банков от операций с ценными бумагами, среди которых промышленные акции составляли порядочную долю, возросли с 1,78 млн. рублей до 23,5 млн. рублей, т. е. более чем в 13 раз.

В Особом совещании 16 мая 1916 г. министр финансов П. Л. Барк давал объяснения о спекулятивной деятельности частных банков. Объяснения были слабые и явно пристрастные. А. И. Шингарев утверждал, что незакономерные торговые операции банков нуждаются в самом решительном пресечении. «Руководствуясь единственными целями наживы,—говорил он,—некоторые банки, в ущерб государственной пользе, ведут обширную скупку нужных для обороны предметов. Так, например, Русско-азиатский банк имеет в Архангельске значительное количество автомобилей, алюминия, во Владивостоке—свинца и тому подобное. Между тем, реальной борьбы со спекуляцией банков Министерство финансов не ведет и не осуществляет общественного надзора за ними».

Председатель Совета съездов промышленников В. В. Жуковский предлагал приостановить эту спекуляцию личным воздействием министра финансов на директоров банков; этот прием, будто бы, давал неоднократно благие результаты.

Но этими разговорами дело и ограничилось. И интересно, что в журнальном постановлении этого заседания, где, казалось бы, выступление министра финансов по столь важному вопросу должно было найти какое-нибудь отражение,—ничего по вопросу о деятельности банков не было сказано.

Довольно ясный взгляд на соотношение частной и казенной промышленности, изготовляющей предметы боевого снабжения, имел начальник Главного артиллерийского управления А. А. Маниковский. В своей работе «Боевое снабжение русской армии в войну 1914—1918 гг.», а также в своей практической деятельности он все время проводил мысль о том, что без «ядра», «костяка» казенных заводов, нельзя удовлетворить потребности армии в боевом снабжении. Он не отрицал того, что без частной промышленности военному ведомству не обойтись во время войны, но с большим темпераментом он разоблачал могущественное влияние на наш правительственный аппарат частной промышленности и банков, державших ее в кабале. Он утверждал, что из-за отсутствие казенных артиллерийских заводов для изготовления целого ряда военных предметов, особенно снарядов, частные металлообрабатывающие заводы непомерно подняли цены на снаряды. Его практические предложения сводились к тому, чтобы беречь и поддерживать «костяк» казенных заводов, единственно приспособленных для производства точных предметов (винтовок, орудий, пулеметов), с тем, чтобы приладить частные заводы к изготовлению снарядов, патронов и других предметов, для производства которых они пригодны. Ядро казенных заводов, по мнению Маниковского, должно быть основой для сохранения качественной стороны артиллерийского производства; в то же время оно может быть кулаком на рынке для понижения цен в нужный момент.

А. А. Маниковский был исключением в правительственной среде и, не будучи общественным деятелем, а добросовестным практиком, честным солдатом артиллерийского дела, не проводил широко своих взглядов, а боролся за них лишь в своей повседневной работе. Его выступления нередко импонировали своей решительностью и прямолинейностью, но влияния на решения Особого совещания они не имели. Более настойчиво и умело проводили свои воззрения промышленники, издавна добивавшиеся как раз обратного тому, что предлагал Маниковский.

Казенные заводы были, в их глазах, вообще злом. Роль казны, по их представлениям, сводилась к укреплению рынка при помощи заказов. В моменты кризисов казенные заводы должны были поддерживать слабеющую промышленность, и в этом должно было быть главное назначение казны в ее отношении к хозяйственной жизни. В докладе Совета съезда промышленности и торговли «О современном положении промышленности и торговли и видах на будущее в связи с предпринимательской деятель-

ностью казны», отпечатанном в апреле 1914 г., т. е. еще до войны, к 8-му очередному съезду, промышленники открыто формулировали эту точку зрения: «...Народному хозяйству России нужны не потуги государственного капитализма, не экономические экспромты, не внезапные административно-юридические выпады,—ему нужна планосообразная деятельность правительства с учетом будущих возможностей и правильным соответствием требованиям данного момента». В этом духе были построены все выступления на 8-м съезде промышленников 2—4 мая 1914 г.

Предпринимательские организации влияли на министерства; настойчивые сторонники казенного предпринимательства, как Маниковский, насчитывались единицами; поэтому в споре правительства с промышленностью Особое совещание по обороне, как коалиционная и объективная, казалось бы, по идее инстанции, принимало сторону тех, кто заранее подготовлял решение вопроса. Особое совещание принимало сторону правительства, когда промышленники выступали как представители общественных интересов и требовали политических прав, но там, где промышленники, при помощи своих влияний, отстаивали своекорыстные интересы, прибыли и сверхприбыли,—оно не находило никаких ясных слов в защиту государства и обороны.

Находясь в сфере таких противоречивых влияний, Особое совещание втечение своей двухлетней военно-бюрократической деятельности не выработало также никакого ясного взгляда на соотношение между внутренним обслуживанием обороны и заграничными заказами, игравшими столь большую роль в нашем военном хозяйстве.

Постановка дела с иностранными заказами отражала в себе всю слабость хозяйственной организации, неуменье снабдить армию тем, чем, казалось бы, можно было ее снабдить при ресурсах России, что приводило к вынужденному обращению за границу и в то же время демонстрировало унизительную зависимость России от заграничных заказоисполнителей, неуменье с ними деловым образом сноситься, извлекать от них все то, что они могли дать не по милости, а в отплату за те жертвы людьми, которые несла Россия. В одном заседании Особого совещания, 7 сент. 1915 г., И. И. Дмитрюков высказался в том смысле, что «неаккуратность заграничных контрагентов имеет характер почти забастовки», и требовал принятия самых серьезных мер.

А. А. Маниковский в своей книге с некоторым пристрастием к отечественным казенным заводам, критически настроенный во-

обще к иностранным заказам, приводит многочисленные примеры недобросовестных предложений со стороны иностранных дельцов, которые подвергали русских послов и военных агентов за границей длительной обработке. Едва ли не самым ярким примером заграничных неудач может служить приведенный Маниковским пример того, как американские заводы Винчестера, Ремингтона и Вестингауза на 26-м месяце после подписания контракта сдали всего лишь $^1/_{10}$ часть принятого для исполнения к этому сроку заказа на винтовки (т. I, стр. 56).

А. А. Поливанов в заседании Государственной Думы 19 августа 1915 г. (по вопросу о призыве ратников 2-го разряда) говорил о целом ряде случаев, когда иностранные заводы, получившие заказ, оттягивали его выполнение до самой последней минуты, а когда наступал последний срок исполнения, то они заявляли, что заказа исполнить не могут. Надзор за исполнением заказов не был достаточно организован.

Многочисленные факты и документы подтверждают крайне плачевную постановку дела заграничных заказов.

Поливанов обращал внимание английского посла сэра Бьюкенена [1] на то, что при наличности громадных укомплектований единственным выходом из положения является безотлагательное предоставление нам союзными государствами винтовок принятого у них образца. Дело снабжения винтовками представляло собой историю целого ряда дипломатических унижений. Как известно, лорд Китченер в начале ноября 1915 г. устроил в Лондоне совещание из лиц, ответственных за снабжение армии и флота, на которое был отправлен из Ставки начальник морского генерального штаба вице-адмирал Русин с ведомостью заявок, в сопровождении миссии от Военно-технического управления, Главного артиллерийского управления, от Генерального штаба, от морского ведомства и от Особого совещания по обороне (военный советник Терне).

На совещании английское и французское министерства снабжения, т. е. Ллойд-Джордж и Альбер Тома, выступали в полном согласии между собой и с жалобой на то, что требования со стороны России поступают к английскому и французскому правительствам и фирмам от разных русских учреждений и ведомств в высшей степени несистематично, без общего плана, вследствие чего им даже неизвестны точные размеры потребности России

---

[1] В беседе 12 сент. 1915 г., записанной в его дневнике.

в снабжении. Выяснилось, что английская армия увеличилась с 200 тысяч до 2 800 тысяч солдат и потому Англия не может уступить России винтовок, а Америка не в состоянии принимать дальнейших заказов на винтовки и патроны, ибо вся ее производительность уже исчерпана заказами союзников.

Еще хуже было дело с получением тяжелой артиллерии. Когда вице-адмирал Русин, посетив канцлера казначейства Маккена, просил увеличения суммы в 4,5 млн. фунтов стерлингов, составлявшей месячный кредит, предоставленный Англией России на новые заказы, канцлер казначейства уклонился от этого нового соглашения [1].

Зависимое, незавидное положение России продемонстрировано было также выступлением итальянского генерала Кадорна на конференции союзников 12 марта (28 февраля) и 27 (14) марта 1916 г. Эта военная конференция союзников в Шантильи имела целью: 1) рассмотрение общих условий войны и возможности наилучшего использования сил в открывающейся кампании, 2) рассмотрение условий общего перехода в наступление, 3) рассмотрение вопроса о материальных средствах, нужных для некоторых из союзников для обеспечения производства орудий и снарядов. Россия была представлена одним лишь генералом Жилинским.

Кадорна выступил с просьбой о снабжении Италии недостающей ей тяжелой артиллерией. Он заявил, что Италия, с своей стороны, уступила России 400 тысяч ружей. Заявление он сделал в неприятном для России тоне. Когда дошла очередь до выступления Жилинского, то он робко заметил, что, правда, Италия уступила России 400 тысяч ружей, но они не новейшего образца и поэтому были отправлены в лагери и служат для обучения новобранцев. В донесении ген. Жилинского ген. Алексееву от 18 (5) мая 1916 г., где опровергается неправильное изложение этого инцидента русским послом в Риме Гирсом, говорится: «Если ген. Кадорна позволил себе свою известную вы-

[1] Дело заключалось в том, что по соглашению с союзниками 9 октября 1915 г. они должны были предоставить России кредит для оплаты заграничных заказов, срочных процентов и падающей на Россию долю субсидий мелким союзникам. В счет этих кредитов Англия должна была ежемесячно предоставлять 25 млн. фунтов стерлингов, а Франция—125 млн. франков. Эти 25 млн. фунтов стерлингов разделялись на 20,5 и 4,5. Последняя сумма предназначалась на новые заказы. Русин добивался от Маккена именно того, чтобы это разделение месячных кредитов видоизменить в сторону увеличения суммы, предназначенной для новых заказов.

ходку, то, конечно, в расчете на традиционное смирение русских, с которыми не привыкли считаться» [1].

В такой дипломатической атмосфере велась работа по осуществлению иностранных заказов. Между тем заказы эти делались на громадные суммы. Из таблицы заказов, произведенных главными довольствующими управлениями Военного министерства втечение 1916 г. (стр. 354—356), можно видеть, как велики были общие цифры заказов и каково было соотношение внутреннего производства с иностранными заказами [2].

Планы заказов вовсе не совпадали с картиной фактического снабжения втечение войны и, что самое интересное, совершенно не соответствовали отношению между действительной производительной способностью нашей промышленности, и тем, что дополнительно необходимо было ввозить из-за границы. Другими словами, ведомость произведенных заказов составлена была вовсе не на основании исчерпывающего анализа всех возможностей русской промышленности и вытекавшей из этого необходимости получения недостающего из-за границы; она представляла собой лишь разверстку з а я в о к довольствующих управлений между заказоисполнителями, как русскими, так и заграничными, предлагавшими свои услуги.

Ряд предметов боевого снабжения, особенно в области химической промышленности, а также по тяжелой артиллерии Россия вынуждена была заказывать за границей. Масштаб войны также требовал того, чтобы целый ряд предметов, легко производимых внутри страны, дополнительно доставлялся с заграничных заводов. Так, вполне естественно было постоянное обращение к союзникам за ружьями и пулеметами, которые русские казенные заводы в надлежащем количестве давать не могли, а частные—не умели производить, но сплошь и рядом параллельная номенклатура внутренних и внешних заказов вовсе не вытекала из недостаточности русского производства (см. графики на стр. 358—360 и 364—366).

Особое совещание имеет несомненные заслуги в смысле создания целого ряда новых производств (особенно в области химической промышленности), но наряду с этим производительные способности целого ряда отраслей промышленности, которые мог-

[1] Н. В а л е н т и н о в, Сношения с союзниками по военным вопросам во время войны 1914—1918 гг., Москва 1920, стр. 127.

[2] Таблица заказов, сделанных в 1916 г., составлена была мной на основании архивных материалов Особого совещания по обороне.

Заказы, произведенные главными довольствующими управлениями в 1916 г.

Наименование управлений	Заказано в России на сумму	% к общей сумме	Заказано за границей на сумму	% к общей сумме	Всего заказано на сумму
	В миллионах рублей				
Главное артиллер. упр. . . .	1 070,0	45,3	1 293,3	54,7	2 363,3
Главное военно-технич. управление	470,5	66,6	234,9	33,4	705,4
Управл. воен.-воздушн. флота	115,1	63,7	65,6	36,3	180,7
Главное интендантск. упр. .	823,3	81,2	190,8	18,8	1 014,1
Главное военно-санит. упр. . .	14,2	67	7,0	33	21,2
Ветеринарн. упр. армии . . .	2,1	100	—	—	2,1
Всего	2 495,2	58,3	1 791,0	41,7	4 286,2

По главным родам заказов эти суммы распределялись следующим образом.

По Главному артиллерийскому управлению.

Наименование заказов	Заказано в России на сумму	% к общей сумме	Заказано за границей на сумму	% к общей сумме	Всего заказано на сумму
	В миллионах рублей				
Орудия	11,7	6,8	157,3	93,2	169,0
Снаряды	745,2	66,0	383,4 [1]	34,0	1 128,6
Орудия и снаряды позиционной борьбы	91,8	48,4	98,2	51,6	190,0
Винтовки, револьверы и пистолеты	— [2]	—	128,6	100	128,6
Пулеметы	— [2]	—	45,7	100	45,7

[1] Не включена стоимость снарядов к 200 тяжелым орудиям из Англии.

[2] Наряды на винтовки и пулеметы даны в 1915 г.

Наименование заказов	Заказано в России на сумму	% к общей сумме	Заказано за границей на сумму	% к общей сумме	Всего заказано на сумму
	В миллионах рублей				
Ружейн. и пулеметн. патроны	86,6[1]	28,0	222,7	72,0	309,3
Взрывчат. вещества, химич. матер. и порох	84,1	40,5	123,3	59,5	207,4
Проч. артиллер. имущ.	50,6	27,4	134,1[2]	72,6	184,7
Итого	1 070,0	45,3	1 293,3	54,7	2 363,3
По Главному военно-техническому управлению.					
Позиционное и разное друг. имущество	69,4	91,0	7,0	9,0	76,4
Телеграфно-телеф. имущество	120,5	93,9	7,9	6,1	128,4
Подрывное имущество	17,0	62,0	10,4	38,0	27,4
Железнодорожное имущество	47,0	83,5	9,4	16,5	56,4
Прожекторн. имущество	8,6	62,3	5,2	37,7	18,8
Мостовое и обозное имущ.	47,7	100,0	—	—	47,7
Шанцевый инструмент	41,1	99,3	0,3	0,7	41,4
Судовое имущество	21,5	90,4	2,3	9,6	23,8
Подводное минное имущ.	4,1	89,1	0,5	10,9	4,6
Искровое имущество	11,6	90,6	1,2	9,4	12,8
Шашки дымовой завесы и средства борьбы с удушливыми газами	10,1	75,4	3,3	24,6	13,4
Автомобильное имущество	71,9	27,7	187,4	72,3	259,3
Итого	470,5	66,6	234,9	33,4	705,4
По Управлению военно-воздушного флота.					
Авиационное имущество	103,8	62,6	61,8	37,4	165,6
Воздухоплават. имущество	11,3	74,8	3,8	25,2	15,1
Итого	115,1	63,7	65,6	36,3	180,7

[1] Эта цифра относится к частным заводам, так как наряды на казенных заводах относятся к 1915 г.

[2] Не включена стоимость грузовиков и тракторов к 200 тяжелым орудиям из Англии.

По Главному интендантскому управлению.

Наименование заказов	Заказано в России на сумму	% к общей сумме	Заказано за границей на сумму	% к общей сумме	Всего заказано на сумму
	В миллионах рублей				
Сапоги	186,9	65,8	97,4	34,2	284,3
Сапожный товар	10,2	75,6	3,3	24,4	13,5
Хлопчатобумажная ткань	149,1	99,6	0,6	0,4	149,7
Палаточн. ткань	36,2	100,0	—	—	36,2
Миткаль	27,9	100,0	—	—	27,9
Снаряжение	73,2	86,3	11,6	13,7	84,8
Обоз	175,1	96,4	6,5	3,6	181,6
Сукно	164,7	71,4	71,4		236,1
Итого	823,3	81,2	190,8	18,8	1 014,1

По Главному военно-санитарному управлению.

Наименование заказов	Заказано в России на сумму	% к общей сумме	Заказано за границей на сумму	% к общей сумме	Всего заказано на сумму
Врачебные предметы	1,4	100,0	—	—	—
Аптечные предметы	0,4	10,1	2,6	20,5	12,7
Перевязочные средства	8,3	79,5	—	—	—
Медикаменты	2,9	39,7	4,4	60,3	7,3
Дезинфекцион. предм.	1,0	100,0	—	—	1,0
Реактивы	0,2	100,0	—	—	0,2
Итого	14,2	67,0	7,0	33,0	21,2

По Ветеринарному управлению армии.

Наименование заказов	Заказано в России на сумму	% к общей сумме	Заказано за границей на сумму	% к общей сумме	Всего заказано на сумму
Медикаменты	1,4	100,0	—	—	1,4
Перевязочн. средства	0,5	100,0	—	—	0,5
Хирургическ. инструменты и аптечные предметы	0,2	100,0	—	—	0,2
Итого	2,1	100,0	—	—	2,1

ли бы удовлетворить насущную нужду в боевом снабжении, далеко не использовались.

Особое совещание не имело определенного взгляда на проблему, которая, естественно, занимала тогда как экономистов и промышленников, так и людей, причастных к правительству,— проблему о возможном «самодовлении» народного хозяйства России.

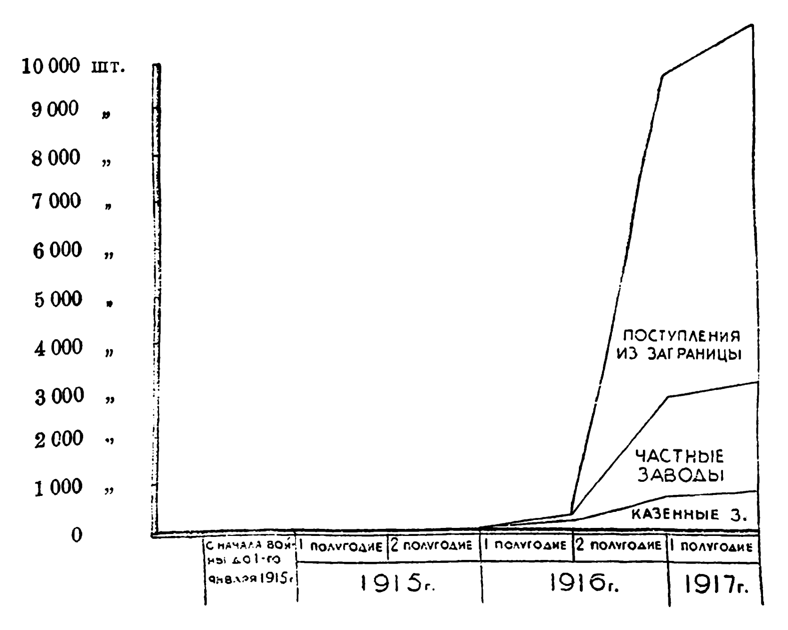
Многие, практически понимающие невозможность для России обойтись без иностранного ввоза, все-таки склонялись в своих настроениях к возможности обойтись без заграницы. Вся работа А. А. Маниковского о боевом снабжении русской армии проникнута этим настроением, хотя он отлично понимал невозможность при масштабе мировой войны обойтись собственным производством.

А. А. Маниковский не экономист и часто смешивает техническую возможность с экономической целесообразностью; но те же настроения можно найти у большого знатока русской промышленности Н. П. Лангового, который во время войны выпустил маленькую, но знаменательную брошюру «Во имя чего мы сражаемся». В ней он повторял то, что еще в 1900 г. писал в издании Министерства финансов для Парижской выставки: «Россия имеет все задатки стать вполне самодовлеющею экономическою единицей. ...Россия может и должна сделаться *совершенно независимою от иностранных рынков* во всем, что нужно для ее существования».

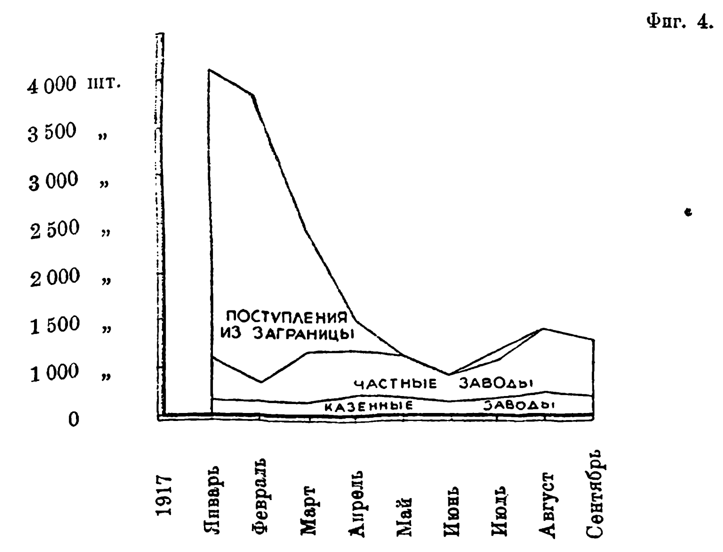
То, что у промышленников были подобные настроения, неудивительно, так как с этим были связаны непосредственно интересы таможенной охраны русской промышленности. Литвинов-Фалинский, близкий к промышленным кругам, в уже упомянутом нами докладе Особому совещанию 16 декабря 1915 г. о мобилизации промышленности, подчеркивал: «Без преувеличения можно сказать, что если бы вместо заказов за границей в русскую промышленность была брошена в начале войны лишь часть сумм, переведенных за границу заказами, то мы могли бы в гораздо большей степени развить нашу военную мощь, чем это имеет место в настоящее время». На съезде представителей военно-промышленных комитетов 25—27 июля 1915 года слышались те же мотивы. Однако, П. П. Рябушинский в своей речи на этом же съезде признал, что «самое важнейшее, что требуется для нашей армии,—ружья, пушки, пулеметы,—мы создать не можем». «Чтобы создать новые заводы, которые бы сильно увеличили выработку, требуется большое время. Но война не ждет, и, следовательно, нужно где-то искать выхода». Он предлагал «энергично сноситься с

Фиг. 3.

График поступления 12-дюймовых снарядов с русских заводов и из-за границы с начала войны по полугодиям и в 1917 году по месяцам.

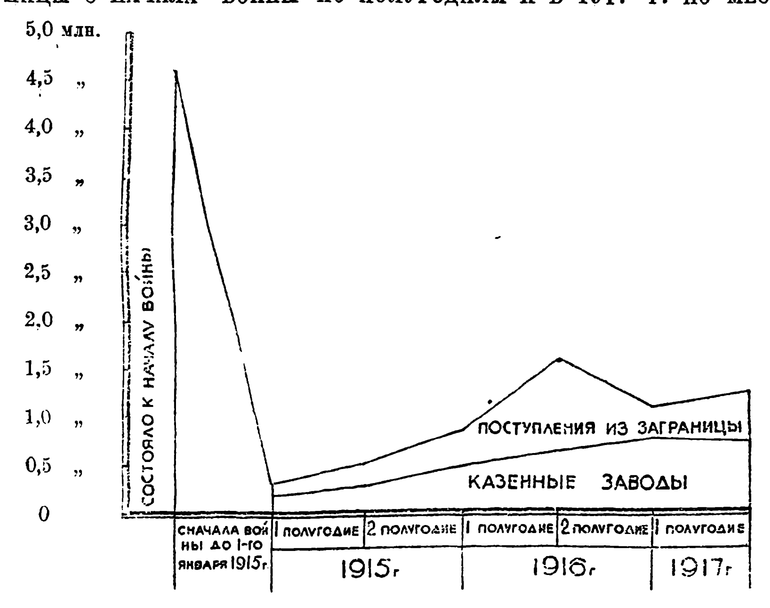


Фиг. 4.

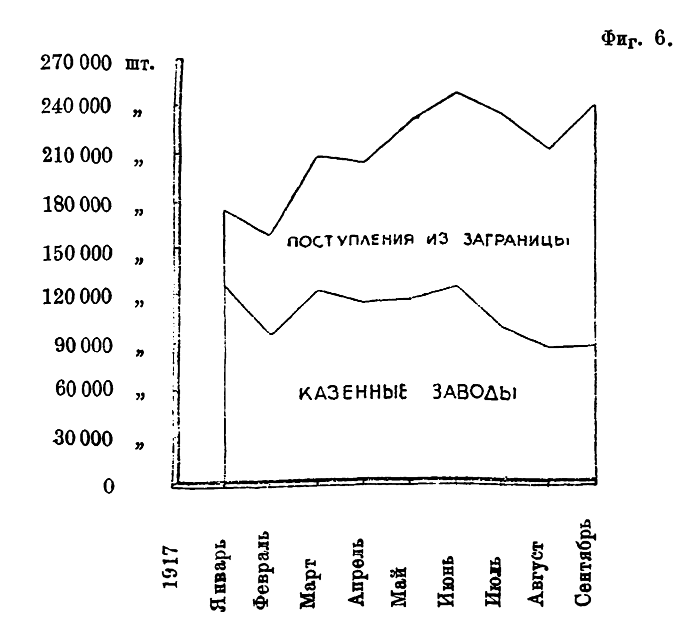


Фиг. 5.

График поступления винтовок с русских заводов и из-за границы с начала войны по полугодиям и в 1917 г. по месяцам.

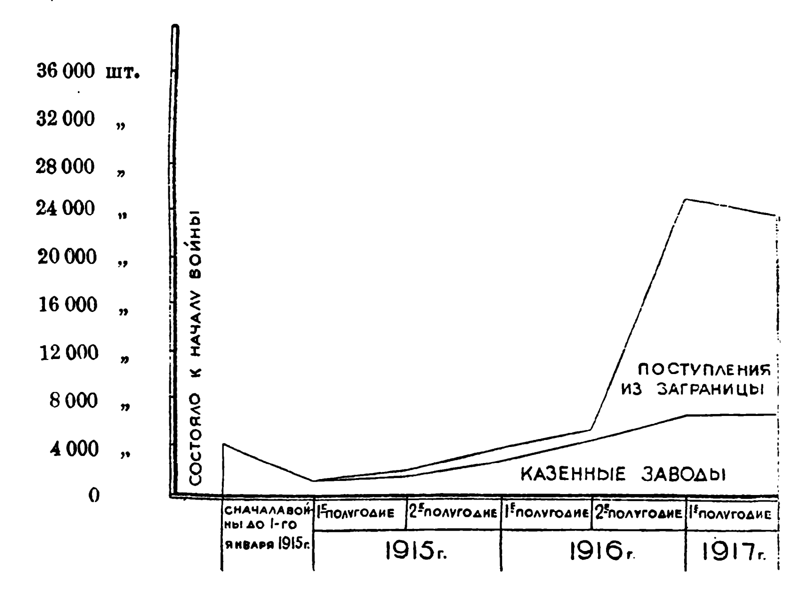


Фиг. 6.

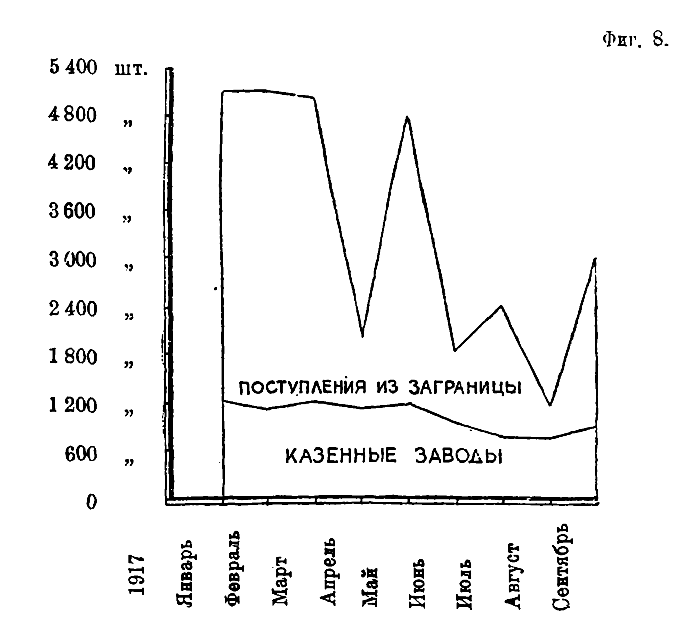


Фиг. 7.

График поступления пулеметов с русских заводов и из-за границы с начала войны по полугодиям и в 1917 г. по месяцам.



Фиг. 8.



союзниками», «непосредственно туда поехать» и «с ними там говорить».

Это предложение о том, чтобы «непосредственно с ними говорить» и «туда поехать», встретило полное одобрение Съезда военно-промышленных комитетов. Секрет заключался в том, что из этой среды велась сильная кампания против Англо-русского комитета в Лондоне, которым промышленники были весьма недовольны. В Особое совещание по обороне вносились многократные запросы и предложения, касавшиеся неудовлетворительной работы этого комитета и необходимости его обревизовать, пополнить более компетентными лицами и разрешить в нем представительство от Военно-промышленного комитета. Однако все эти обращения в Особое совещание не имели серьезных последствий. Медленная работа Комитета, его неудачи с заказами (особенно с винтовками), его зависимое положение от комитета лорда Китченера при английском военном министерстве,—все это создавало оппозиционное отношение к нему. Между тем от Комитета зависели не только довольствующие управления военного министерства, но и общественные организации и частные предприятия, производившие заказы за границей для военных надобностей (металлы, станки, оборудование). Заказ должен был проходить через три инстанции: 1) довольствующее главное управление, 2) Особое совещание и 3) Лондонский комитет, не считая комиссии по учету и распределению иностранной валюты, находившейся при Особом совещании.

С большим трудом общественные организации добились уравнения их в отношении заграничных заказов с казенными учреждениями; с 26 февраля 1916 г. первая инстанция была для них не обязательна.

Что касается неоднократных заявлений Центрального военно-промышленного комитета о необходимости включить и его представителя в состав Лондонского комитета, то это притязание было отклонено в Совете министров. Когда 4 марта А. А. Поливанов внес снова этот вопрос в Совет министров, ссылаясь на материалы миссии Русина, вернувшегося из Лондона, то, после резкой критики военно-промышленных комитетов, за допущение представительства военно-промышленных комитетов в Лондонском комитете были только голоса Поливанова и морского министра Григоровича.

Промышленники старались действовать через чиновников Министерства торговли и промышленности, которое без ведома Особого совещания командировало своего уполномоченного в Лондонский комитет, стремясь захватить дело по заказам станков.

Получилось многовластие, которое умножало недоразумения с Англией в деле передачи заказов. Отчасти для выяснения этих недоразумений лорд Китченер и был командирован в Россию.

Беспорядочность с производством иностранных заказов увеличилась и от того, что многие организации сначала делали заказы, а потом добивались права на валюту, между тем как по финансовому соглашению союзников России предоставлено было, как мы знаем, ограниченное количество валюты; поэтому строгий учет и контроль требований на нее были совершенно необходимы. Комиссия по учету и распределению иностранной валюты при Особом совещании была утверждена только 5 марта 1916 г., т. е. через полгода после финансового соглашения с союзниками.

К предметам ведения Комиссии относились: учет валюты, предоставленной ведению Комиссии по соглашению министров военного и финансов; рассмотрение заявлений ведомств, разных организаций и частных предприятий, работающих на оборону, о нужной им иностранной валюте; установление порядка удовлетворения поступивших заявлений в соответствии со срочностью заказов и с размером имеющихся в иностранной валюте кредитов.

Комиссия носила междуведомственный характер, с участием представителей общественных организаций, заинтересованных в заказах [1].

Несмотря на все отрицательные стороны работы Особого совещания, вытекающие из военно-бюрократического характера этого органа, всеми нитями связанного с системой старого режима, ему все же страна была обязана теми усилиями, которые делались к созданию в России раньше не существовавших предприятий и отраслей производства, а также к расширению и переоборудованию многих заводов для получения насущных предметов военного снабжения.

Так, «Химический комитет» академика В. Н. Ипатьева, работавший при Особом совещании по обороне по заготовке взрывчатых веществ, организовал целый ряд химических заводов и создал совершенно новую в России промышленность по выработке толуола и бензола, которые до войны привозились исключительно из Германии. Под руководством Химического комитета находилось 96 заводов для изготовления взрывчатых веществ, из которых огромное значение имел Сергиевско-Самарский казенный завод, а также

[1] Председателем комиссии был ген. А. М. Михельсон.

Охтенский пороховой завод. Из работавших на оборону в 1916—17 г. заводов нужно отметить:

Производство[1]	Заводы
Азотной кислоты	Шлиссельбургский, Донецкого о-ва зав., Шостенский завод, Сергиевско-Самарский зав. взрывчатых веществ, Франко-Русского о-ва, Охтенский пороховой и др.
Серной кислоты	Алагир, Понизовкин, Ливенгофского о-ва, Докторовский, Рабенек, Бурнаева-Курочкина, Шлиссельбургский, Нобеля в Баку, Лепешкина, Тентелевский, Ушкова, Донецкого о-ва и пр.
Тротила	Фарберке в Москве, Шлиссельбургский зав. Русского о-ва, Сергиевско-Самарский каз. зав. взрывчат. вещ.
Динитронафталина	Штеровский завод Фр.-Русск. о-ва, Трехгорное пивоваренное о-во.
Ксилила	Кроттэ, Петроградск. о-ва, Охтенский казен. зав. взрывчат. веществ, Штеровский зав. Франко-Русского о-ва.
Петрила и динитробензола	Шлиссельбургский, Сергиевско-Самарский каз. зав. взрыв. вещ., Майер в Ревеле, Тентелевский химич. зав., Русского о-ва Шеринг в Москве.
Аммиачной селитры	Штеровский зав., Франко-Русского о-ва, Константиновский.
Взрывчатых веществ типа аммоналов.	Ралле, Шлиссельбургский, Штеровский, зав. Франко-Русского о-ва, Фабье и проч.
Пикриновой кислоты	Шлиссельбургский, Лепешкина и С-я, Виннер, Любимов, Сольве и К-о.

При поддержке Особого совещания по обороне при Академии наук была создана «Комиссия для изучения естественно-производительных сил России», которой 5 декабря 1915 г. Особое совещание по обороне ассигновало денежные средства на издание сборника: «Естественные и производительные силы России». Она возникла из Комиссии сырья при Комитете военно-технической помощи и работает и поныне. Заслуги ее достаточно известны.

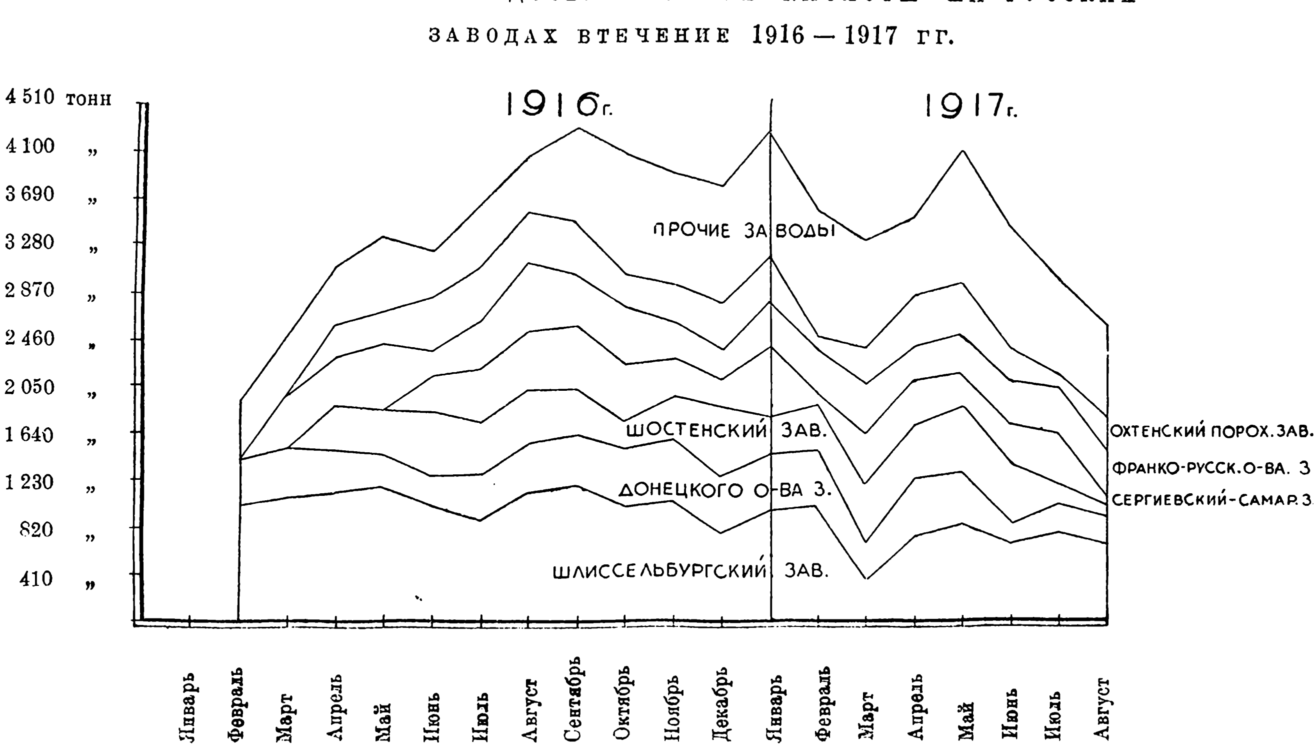
При бывшем «Техническом обществе» в этом же направлении велась работа по выработке способов новых производств, развитие которых необходимо было после закрытия границы.

---

[1] См. графики фиг. 10—13 на стр. 364—366.

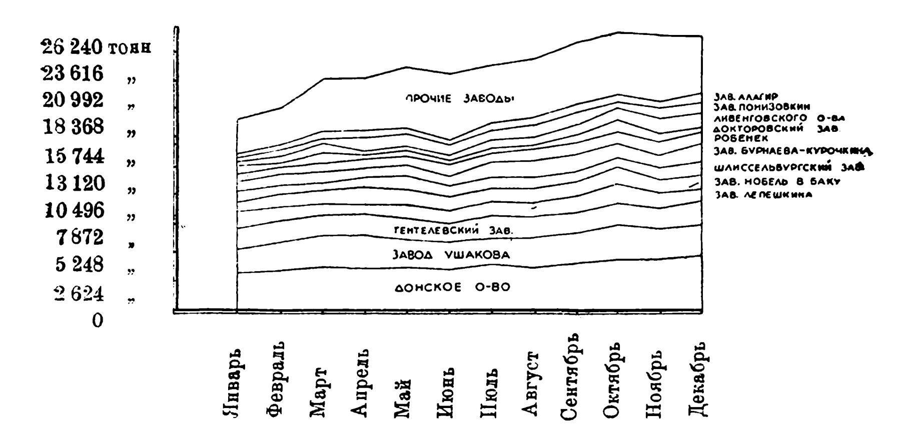
Фиг. 9.

График производства азотной кислоты на русских заводах втечение 1916—1917 гг.



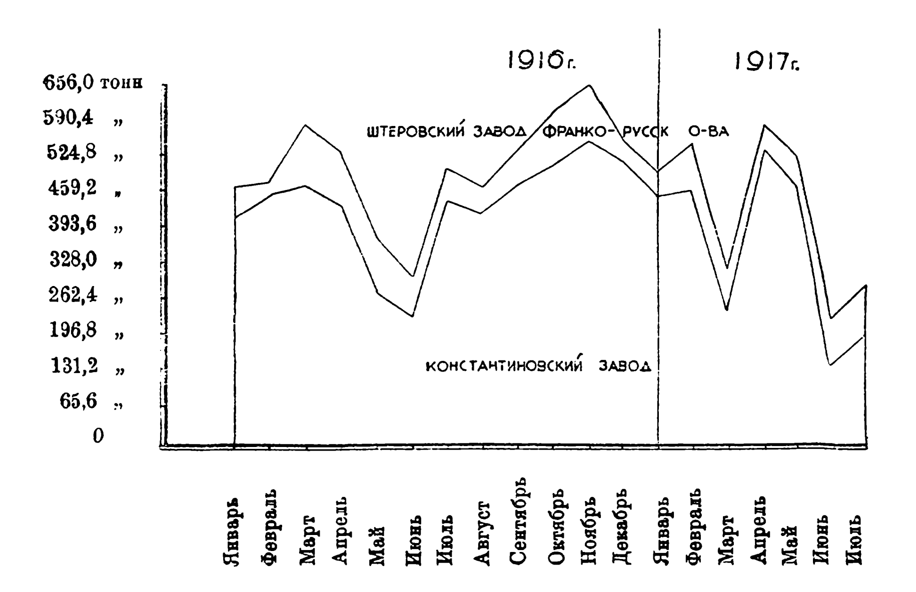
Фиг. 10.

График производства серной кислоты на русских заводах втечение 1916 г.



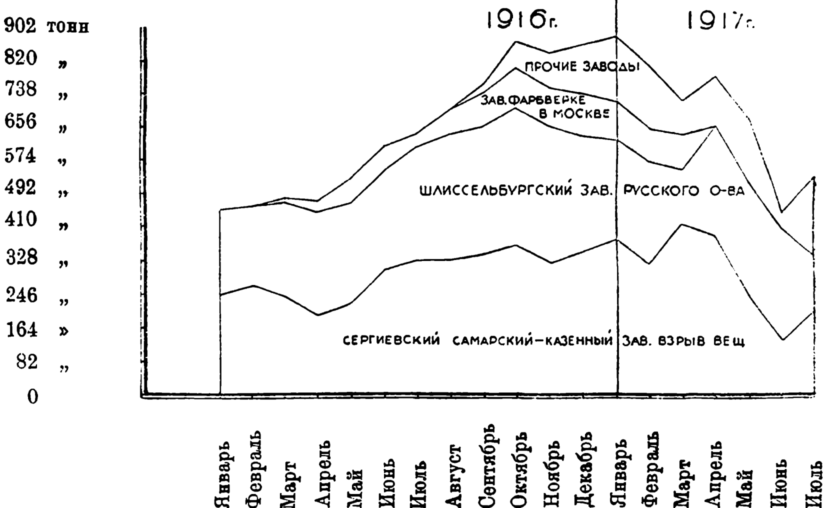
Фиг. 11.

График производства аммиачной селитры на русских заводах втечение 1916—1917 гг.



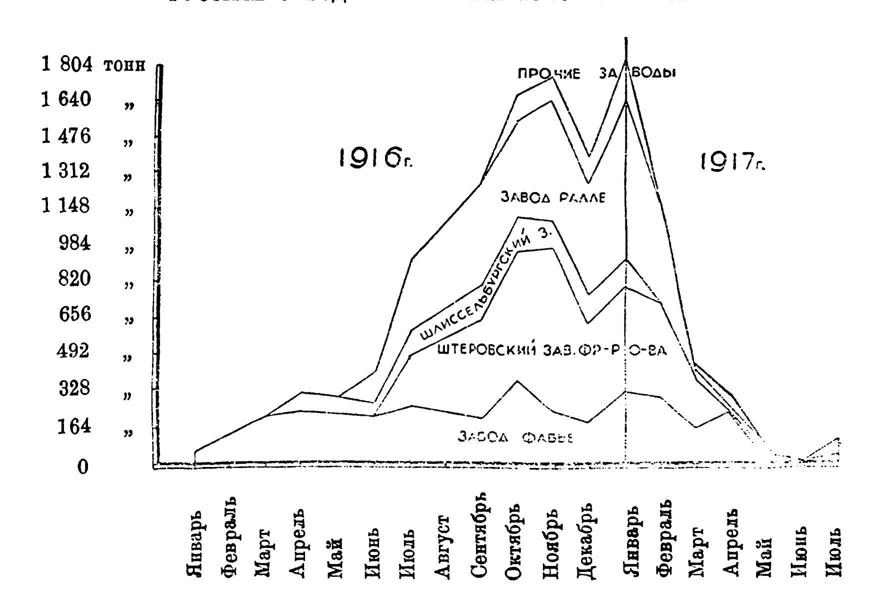
Фиг. 12.

График производства тротила на русских заводах втечение 1916—1917 гг.



Фиг. 13.

График производства взрывчатых веществ типа аммоналов на русских заводах втечение 1916—1917 гг.



Такая же организация была и при Центральном военно-промышленном комитете. Она оформила свое существование уже при советской власти 14 февраля 1918 г., под названием «Центральный совет экспертов». Ее задачей было: «содействие разрешению очередных хозяйственных задач путем объединения технических и научных сил России, в частности исчерпывающее и всестороннее обследование условий развития существующих и создания новых отраслей промышленности».

При поддержке Особого совещания работал также и Комитет военно-техн. помощи, о котором мы говорили в разделе I в части, касающейся общественных организаций. Все эти начинания связаны были многими нитями с работой Особого совещания по обороне.

Нельзя не поставить в актив Особого совещания по обороне то, что кроме успехов в химическом производстве трудами Особого совещания была достигнута возможность изготовления и получения орудий и снарядов крупных калибров, взрывателей и зенитных орудий. Были приняты меры к увеличению производства ручных гранат, винтовок разных систем и патронов к ним. В целях правильного изготовления гранат французского образца была учреждена в Москве особая организация ген. Ванкова, привлекшая в Россию большое число иностранных специалистов по артиллерийскому делу [1].

За это время получили также одобрение Особого совещания проекты создания в России алюминиевого, автомобильного, аэроплано-строительного и моторно-механического казенных заводов.

Комитет по распределению металлов („Расмеко“)

При Особом совещании по обороне состоял Уполномоченный по делам металлургической промышленности и Комитет при нем.

С началом мобилизации промышленности и усилением производства предметов артиллерийского снабжения, довольствующие управления стали предъявлять к металлургии требования, которые превысили возможную производительность заводов. Со второй половины 1915 г. конъюнктура железного рынка становится весьма напряженной. Начинается резкий подъем цен; так, цена литейного

[1] По представлению Главного артиллерийского управления (от 6 апреля 1915 г. № 1746) Военный совет 9 апреля постановил: возложить на начальника Брянского арсенала ген.-майора Ванкова операцию по изготовлению 1 000 000 фугасных гранат французского чертежа, 1 000 000 взрывателей французского чертежа и 1 000 000 трубок к ним. При нем состояла комиссия из французских офицеров и техников.

чугуна (№ 1) с 44 р. 50 к. за тонну в начале 1915 г. поднялась до 62 р. 10 к., т. е. на 40%, в то время как за этот же период в Германии цены возросли на 19% (в Соединенных Штатах на 34%, в Англии на 37%). Особенно возросло потребление сортов металла, идущего на производство предметов обороны. Металлургические заводы превратились в смешанные металлургическо-механические: при них стали открываться мастерские для штамповки и обточки снарядов и фугасов и для производства запальных станков; при них стали оборудовать специальные подковные мастерские, производить железнодорожные костыли и т. п.

Между тем число действующих домен за время войны постепенно сокращалось, а число готовых, но не могущих быть пущенными в ход, возрастало.

Постройка домен производилась без всякого плана в ожидании широких перспектив для металлургии в послевоенный период, но текущая выплавка чугуна была недостаточна. В то же время потребление металлов возрастало.

Металлы отпускались потребителям-заводам только по разрешениям уполномоченных различных органов, прикосновенных к обороне, в результате чего частный рынок остался без железа и должен был прибегать к спекулятивному посредничеству для удовлетворения своих потребностей. Потребление металла отечественного производства до войны исчислялось в размере около 160 тыс. тонн в месяц. Кроме того, для нужд обороны и для удовлетворения заявок ведомств и общественных организаций необходимо было приблизительно 296 тыс. тонн в месяц. Таким образом, общая потребность страны в черном металле приближалась к 460 тыс. тонн готового железа и стали в месяц.

Спрос на металл втечение всей войны возрастал. Кроме производства снарядов, требовавшего заготовки стали, стало развиваться машиностроение, делались попытки всяческого механизирования всех оборудований и тяги: необходимы были рельсы для развития железнодорожного строительства в тылу и на фронте; предъявлялись требования на металл для поддержания судостроительства и устроения портов,—все это действовало повышательно на рынок. Для удовлетворения насущнейших потребностей страны в железе нехватало в месяц около 160—180 тыс. тонн, в том числе для нужд обороны недоставало 50—60 тыс. тонн. Рекордный 1914 г. по готовому железу и стали дал всего лишь 305 тыс. тонн в месяц. В 1916 г. выплавка чугуна достигла 3 772 тыс. тонн за год. Сравнительно с 1915 г. выплавка чугуна

увеличилась на 82 тыс. тонн, но не достигла размеров выплавки 1914 г. (1914 г.—4 331 тыс. тонн, 1915 г.—3 690 тыс. тонн, 1916 г.—3 772 тыс. тонн).

Потребность ведомств в чугуне в среднем в месяц достигала цифры 316,5 тыс. тонн, а фактически они получали в среднем до 213,2 тыс. тонн.

Таким образом, страна стояла пред фактом сокращения производства чугуна, полупродуктов и готового железа при наличности прогрессирующего роста потребности в них прежде всего со стороны нужд государственной обороны. Причины этого явления коренились: 1) в недостатке рабочих рук и ухудшении квалификации рабочих на заводах и рудниках, 2) в трудностях продовольственного снабжения и 3) особенно в расстройстве транспорта. Плохая доставка сырья и топлива была одной из главных причин сокращения и задержки в производстве горнозаводских предприятий и особенно доменных заводов; невозможность улучшить положение перевозок горнозаводских грузов сильно ухудшала работу доменных заводов, усугубленную еще падением качества угля, кокса и руды, износом доменных печей и медленностью их ремонта.

Но кроме падающего производства, баланс черных металлов складывался неблагоприятно еще и потому, что не было никакого порядка в расходовании металлов. Острое положение ощущалось также и в деле снабжения медью.

Потребность в меди заграничного производства на 1916 г. была определена в 64,2 тыс. тонн; назначено было для удовлетворения этой потребности 39,9 тыс. тонн меди; оставалась непокрытой потребность в размере 24,3 тыс. тонн.

Введенные в начале 1915 г. при выдаче металлов удостоверения о том, что железо предназначается на оборону или на нужды, с ней связанные, не установили порядка в деле отпуска черного металла. Удостоверения **выдавались многими учреждениями**, второстепенные нужды сплошь и рядом получали преимущество перед первостепенными, количества были мало обоснованы; на заводах скоплялись сотни и тысячи удостоверений, в которых трудно было разобраться. С появлением районных уполномоченных председателя Особого совещания по обороне южная металлургическая промышленность оказалась в 4 районах влияния (Харьковский район, Екатеринославский, Ростовский и Одесский), что мало способствовало введению единства и порядка в руководстве южной металлургией. Попытка внести такое

единство была сделана в августе 1915 г. при Центральном военно-промышленном комитете, когда было организовано «Бюро по распределению металлов». Но не имея никакой власти, Бюро влияния на металлургический рынок не оказало. Жалобы заводов на отсутствие металлов непрерывно продолжались.

В ответ на эти жалобы Особое совещание по обороне учредило 17 декабря 1915 г. должность Уполномоченного по делам металлургической промышленности и Комитет при нем («Расмеко»), в состав которого вошли представители ведомств: военного, морского, финансов, путей сообщения, торговли и промышленности, а также частных железных дорог, Военно-промышленного комитета, Земского и Городского союзов, Совета съездов промышленности и торговли, Совета съездов горнопромышленников Урала, юга России и инженерные силы [1].

В компетенцию Комитета входило: а) установление общей потребности в металлах, необходимых непосредственно для обороны или для других нужд государства, имеющих значение для обороны, и распределение этой потребности по родам металлов, по категориям потребителей и по районам, б) выяснение производительной способности предприятий по изготовлению металлов и степени использования этой способности, в) выяснение цен на металлы, г) содействие снабжению металлургических заводов сырьем, топливом и рабочим составом, д) содействие правильному распределению металлов между предприятиями, работающими для обороны, е) объединение в области металлургической промышленности деятельности районных уполномоченных председателя Особого совещания по обороне и состоящих при них заводских совещаний (ст. 4 и ст. 7 п. «г»).

Комитет имел право давать заводским совещаниям руководящие указания по установлению и изменению очереди исполнения заказов на металлы; освобождать предприятия от исполнения заказов на металлы или отсрочивать их исполнение; заявлять Центральному и порайонным комитетам по регулированию массовых перевозок о необходимости внеочередной перевозки металлов и материалов, нужных для их производства; сообщать о необходимости реквизиций металлов реквизиционной комиссии при Особом совещании по обороне. Некоторые из перечисленных прав Комитета могли осуществляться лишь после утверждения их председателем Особого совещания по обороне.

---

[1] Собрание узаконений, 1916, № 14, ст. 58.

На Комитет возлагалось также регулирование торгового оборота с железным ломом. Комитет не получил права принудительного распределения и установления предельных цен, которые долго не вводились [1].

Председателем Комитета был ген. А. З. Мышлаевский, довольно энергично принявшийся за порученное ему дело, но встретивший огромные трудности и противодействие со стороны частных предприятий. Из всей совокупности заказов на оборону заводчики выбирали лишь те, исполнение которых приносило большие прибыли, и потому заказы менее выгодные, как, например, прокатка рельс, размещались с большим трудом. Попытки ввести нормированные цены на черные металлы встречали резкое противодействие заводчиков. Взаимоотношения Комитета с заводскими совещаниями не были точно установлены, и распоряжения Комитета сталкивались с властью «заводских совещаний» и «совещаний приемщиков». Приходилось также встречаться с вмешательством других ведомств, например, путейского ведомства, которое проводило собственный контроль своих заказов, минуя Комитет; точно так же требования фронта поступали часто прямо на заводы. Намеченный Комитетом план нередко нарушался.

Так как часть металлов приходилось получать из-за границы, то для обеспечения потребности в металлах заграничного производства 21 января 1916 г. была создана должность Уполномоченного Комитета по снабжению заводов металлами заграничного производства («Металлоснабжение») [2].

На Комитет по снабжению заводов металлами заграничного производства возлагалось:

а) установление общей потребности в металлах заграничного производства;

б) закупка необходимых металлов через посредство русских правительственных комитетов за границей и на свободных рынках;

---

[1] Несмотря на подъем цен и на право министра торговли устанавливать предельные цены на металлы, довольно поздно полученное (15 сент. 1916 г. Собр. узак. № 258, ст. 1376), предельные цены установлены были уже в самом конце дореволюционного периода — 6 января 1917 г. на железный и стальной лом, 14 декабря 1916 г. на медь и 24 января 1917 г. на чугун.

[2] Комитет по снабжению заводов металлами заграничного происхождения перешел 21/I 1916 г. к Особому совещанию по обороне из Военно-промышленного комитета (Собр. узак., 1916 г., № 535, ст. 350), где он был образован еще 12/XI 1915 г. (Собр. узак., 1915 г., № 347, ст. 2561).

в) содействие в получении металлов, закупленных до дня утверждения положения о Комитете (21 января 1916 г.) самими заводами за границей, а также оплата этих металлов иностранной валютой;

г) назначение по одному представителю Комитета в русские правительственные комитеты за границей, и

д) обращение к центральным и порайонным комитетам по урегулированию массовых перевозок грузов с заявлениями о внеочередной перевозке по железным дорогам и водным путям металлов заграничного производства.

Но в действиях заграничного комитета по металлам и уполномоченного по металлургической промышленности внутри страны происходили трения на почве их недостаточной согласованности. В результате чего очень скоро, именно через два месяца после возникновения этого заграничного комитета (30 марта 1916 г.), Особое совещание постановило: «объединить Комитет по снабжению заводов металлами заграничного производства с Комитетом по делам металлургической промышленности» под общим руководством ген. А. З. Мышлаевского».

В мае 1916 г., несколько ориентировавшись в положении производства и рынка, «Расмеко» выработал целый ряд мер для упорядочения металлургической промышленности. Среди этих мер намечены были следующие: освобождение от призыва металлургических рабочих; лучшее обеспечение рабочих продовольствием; привлечение Уральских заводов к работе на оборону и перевод кровельного производства на работу для обороны; восстановление бездействовавших сибирских заводов; пересмотр всеми ведомствами норм расхода металлов; упрощение образцов при даче нарядов на металлические изделия; изменение порядка выдач удостоверений о причастности заказов к обороне; подробный пересмотр заказов; большее наблюдение за частным рынком; ассигнование Комитету 30 млн. рублей для оборота по закупке заграничных металлов, наконец, расширение компетенции Комитета в сторону *регулирования производства* и проведения поощрительных мер к усилению продукции.

Так как центр тяжести вопроса находился в недостатке чугуна и в необходимости принятия мер для увеличения его выплавки, то дальнейшее развитие деятельности «Расмеко» должно было быть направлено на *производственную* сторону дела. Расчеты на заграничный привоз были слабы; в частности американский рынок был достаточно исчерпан заказами союзников. Не-

которое количество чугуна могло быть получено из Швеции; из-за границы необходимо было также приобрести некоторое количество болванки, готового железа и стали простых профилей (рельсы, балки, швеллера и т. п.); но без восстановления отечественных доменных заводов вопрос о снабжении металлами был неразрешим. Утилизация лома и стружек для пуска в ход мартеновских печей могла быть лишь слабым паллиативом.

Все это побудило ген. Мышлаевского добиваться предоставления ему широких полномочий по регулированию также и производства. В Особом совещании по обороне 1 июня 1916 г. был рассмотрен проект нового Положения о «главном начальнике снабжения металлами», наделенном, по проекту, почти диктаторскими полномочиями.

Председатель Особого совещания Д. С. Шуваев находил, что целый ряд пунктов представленного ему нового Положения, как, например, право распределения наличных запасов металла между ведомствами, предполагает, что власть «главного начальника снабжения металлами» будет более широкой, чем у самого председателя Особого совещания, к тому же термин «главный начальник снабжения» также нарушает общий строй ведомственной иерархии. Проект А. З. Мышлаевского долго не получал утверждения и, наконец, 6 августа 1916 г. было опубликовано Положение о Главноуполномоченном по снабжению металлами согласно ст. 12 Положения об Особом совещании по обороне.

Главноуполномоченный подчинил себе Расмеко и заграничный Комитет, превратив его в Отдел по закупке металлов заграничного происхождения. Основные идеи новой организации были навеяны предпринимательскими кругами. Содержание их было таково.

Использовать организационные формы, выработанные на основе действующего Положения о Расмеко; заменить единоличную власть Главноуполномоченного коллегиальным органом с участием промышленных организаций и вообще приблизить Комитет к промышленности. В частности сохранить теснейшую связь с синдикатами «Продамета», «Кровля», «Проволока»; распределение мелких партий металла возложить на общественные организации; аппарат управления создать по типу благоустроенного правления «частного крупного предприятия» [1].

[1] Записка инженера А. А. Вольского (6 августа 1916 г.).

Формально на Главноуполномоченного по снабжению металлами, в отношении металлов отечественного производства, возлагалось:

а) выяснение производительной способности металлургических заводов,

б) направление деятельности этих предприятий в смысле расширения их производительных способностей и содействие созданию новых таких же предприятий,

в) содействие своевременному и планомерному снабжению металлургических предприятий необходимыми им сырыми материалами, топливом, перевозочными средствами, продовольствием и рабочим составом, а также предметами оборудования,

г) выяснение общей потребности в металлах, как непосредственно для государственной обороны, так и для других нужд государства, имеющих значение для обороны,

д) распределение между ведомствами и работающими на оборону общественными организациями наличной производительности металлургических предприятий для исполнения выданных им заказов на оборону.

Главноуполномоченному по снабжению металлами предоставлялось:

а) сноситься с подлежащими министерствами, ведомствами, правительственными, должностными и частными лицами об их содействии по исполнению возложенных на него задач,

б) устанавливать порядок выдачи, учета и проверки удостоверений об отпуске металлов с металлургических предприятий для изготовления предметов обороны,

в) пересматривать портфель заказов металлургических предприятий, давать указания об очередях исполнения этих заказов и отсрочивать исполнение их,

г) отдавать распоряжения о переносе исполнения заказов с одних предприятий на другие и о принятии предприятиями к исполнению новых заказов,

д) ограничивать или вовсе приостанавливать производство металлургическими предприятиями отдельных сортов металлов,

е) выяснять цены на металлы, изготовляемые на нужды обороны, для соображения при даче заказов,

ж) представлять через состоящую при Особом совещании по обороне государства реквизиционную комиссию председателю Совещания предложения реквизиции металлов, сырья и оборудова-

ния для металлургических заводов, а также в надлежащих случаях и секвестра таких предприятий,

з) производить лично или через уполномоченных лиц осмотр металлургических предприятий с правом требовать предъявления торговых книг и документов.

В отношении металлов, приобретаемых для нужд обороны **за границей**, на обязанности Главноуполномоченного лежало:

а) выяснение общей потребности в металлах заграничного производства,

б) сообщение исчисленных потребностей Русскому правительственному комитету в Лондоне для производства закупок, исходатайствование необходимой для этого валюты и снабжение ею лондонского комитета,

в) сношения с Русским правительственным комитетом в Лондоне и с другими учреждениями по доставке закупленных металлов в отечественные порты,

г) распределение прибывающих из-за границы металлов между потребителями и истребование с них контр-валюты.

Исполнительными органами по снабжению металлами являлись местные уполномоченные председателя Особого совещания по обороне государства. В отношении указанных задач они состояли в непосредственном подчинении Главноуполномоченному по металлам, получали непосредственно и исключительно от него все распоряжения и указания по соответствующим вопросам и потому именовались также «районными уполномоченными по снабжению металлами». Состоявшие при местных уполномоченных заводские совещания привлекались уполномоченными по металлам в качестве совещательных органов.

Районные уполномоченные по снабжению металлами в пределах своих районов, сообразно с полученными от Главноуполномоченного указаниями, устанавливали очереди исполнения заказов металлургическими предприятиями их района.

Непосредственно подчиненными районным уполномоченным по снабжению металлами исполнителями их распоряжений и поручений на отдельных заводах состояли особые представители районных уполномоченных, избиравшиеся последними и представлявшиеся ими на утверждение Главноуполномоченного по снабжению металлами.

Представители районных уполномоченных по снабжению металлами, руководствуясь особой инструкцией, следили за деятельностью порученных их наблюдению предприятий, за плано-

мерным и своевременным исполнением заказов на оборону по данным нарядам и указанным очередям исполнения, и своевременно сообщали районным уполномоченным о всех обстоятельствах, влиявших на сокращение производительности заводов по изготовлению металлов для нужд обороны.

Таким образом, по новому Положению власть заводских совещаний на металлургические заводы больше не распространялась; вместо них стали распоряжаться районные уполномоченные Главноуполномоченного по металлу.

Эта мера внесла некоторое улучшение в дело обслуживания оборонных заводов черными металлами, но частный рынок и широкий круг потребителей продолжали оставаться неудовлетворенными.

При Главноуполномоченном по снабжению металлами действовали после реформы 6 августа 1916 г. Комитет по делам металлургической промышленности (Расмеко), Отдел по закупке металлов заграничного производства и Контрольная комиссия.

Комитету по делам металлургической промышленности еженедельно докладывались Отделом по закупке металлов заграничного производства данные о ходе закупок металлов, об их движении в порты и о распределении по потребителям, а также другие дела и вопросы по заграничным закупкам по указанию Главноуполномоченного по снабжению металлами. Главноуполномоченным дважды в месяц сообщались на усмотрение Особого совещания по обороне через наблюдательную комиссию данные о ходе дела по фактическому снабжению металлом.

Порядок прохождения заказов по металлу был крайне сложен. Например, по чугуну предприятие составляло анкету к 1 числу (предприятия изнывали от огромного количества анкет). Эти анкеты передавались Расмеко. Он передавал заявку в Распорядительный комитет по железнодорожным перевозкам. Эти же сведения поступали в Распорядительный комитет непосредственно из потребляющих ведомств, которые собирали сведения от предприятий. Заводы военного ведомства составляли свои заявки для Отдела военных сообщений при Ставке, который от себя передавал ведомости в Распорядительный комитет. Все это перерабатывалось Распорядительным комитетом, который посылал наряды в порайонные комитеты, но когда они попадали на места, то заводские совещания устанавливали совсем не ту очередность отпуска чугуна, которая намечена была во всех этих прохождениях.

3. Особое совещание по продовольственному делу

Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по продовольственному делу, как и три остальных, несмотря на количественное преобладание в нем представителей общественности (14 членов Государственной Думы и Государственного Совета, и два представителя от Союза городов и Земского союза при 8 представителях ведомств, т. е. ⅔ и ⅓) было не чем иным, как совещанием при председателе—министре земледелия, имевшем довольно большие права. Председатель мог помимо совещания принять другое решение, аннулировать даже единогласный вотум совещания: все права по осуществлению хозяйственных мероприятий были предоставлены Положением (ст. 10) самому председателю. Ему, «по обсуждении в совещании», предоставлялось: требовать отчеты от учреждений и лиц, налагать секвестры; разрешать производство заготовлений продовольственных продуктов и фуража всеми способами и на всех признанных им соответственными условиях, без ограничения суммы; отменять постановления и распоряжения местных губернских властей, правительственных и общественных учреждений, которые касаются заготовок и правил торговли продовольственными продуктами; приводить в известность наличность продовольственных запасов и фуража; издавать особые временные правила о хранении и запрете вывоза продовольственных продуктов и фуража из пределов государства или отдельных местностей; назначать общие и частные реквизиции скота, всякого рода продовольственных продуктов, фуража и семян и устанавливать порядок и условия производства реквизиций, а также уплаты вознаграждения за реквизируемые предметы.

Положением 27 ноября 1915 г. председателю Особого совещания было предоставлено право устанавливать предельные цены на предметы продовольствия, т. е. формально к нему перешла высшая власть в области продовольствия, вне театра военных действий [1].

Но если рассмотреть, оглянувшись на деятельность Особого совещания по продовольствию, взаимоотношения председателя и состоявшего при нем Совещания, то нужно признать, что председатель не часто пользовался своим правом. Дефекты продовольственного дела заключались вовсе не в юридической структуре

---

[1] Собрание узаконений, № 356, ст. 2689.

высшего правительственного органа; центр тяжести, как увидим, находился в организации дела на местах.

Особое совещание само по себе было довольно многословным периодическим собранием людей, весьма оторванных от материальных источников снабжения. Основную работу в центре производило Управление делами как исполнительный орган председателя Особого совещания. Управление делами стало создаваться сызнова, потому что Главный продовольственный комитет Министерства торговли, предшествовавший Особому совещанию, не оставил после себя никакого аппарата, никакого персонала, специально знакомого с этим новым делом. В Министерстве земледелия, стало быть, начато было почти с пустого места.

Не надо забывать, однако, что наряду с председателем—министром земледелия, далеко не все свое время уделявшим новому государственному делу, была другая фигура, более близко стоявшая к хлебным заготовкам, влиявшая на рынок продовольственных продуктов и уже имевшая некоторый организационный опыт: это был Главноуполномоченный по закупке хлеба для армии—товарищ министра земледелия В. Г. Глинка, почти всецело занятый этим большим и срочным делом. Организация Главноуполномоченного («Хлебармия») уже существовала, когда Особое совещание и его Управление делами стали только подходить к новым задачам. С 1 августа 1914 г. по 1 августа 1915 года, т. е. почти до учреждения Особых совещаний, Хлебармия уже заготовила 5 млн. тонн; наряд на следующий год (с 1 авг. 1915 г. по 1 авг. 1916 г.) был еще больше и исполнен был в повышенном размере—8,2 млн. тонн. Размеры заготовки, всецело определявшиеся тогда нарядом военного ведомства, впервые стали осложняться заданиями по снабжению населения, и деятельность Хлебармии стала ближе подходить к общим задачам Особого совещания, хотя формально продолжала протекать по прежним путям.

Наряду с Хлебармией действовал также Главноуполномоченный по закупке мяса, жиров, овощей и других продуктов («Заготосель»), имевший также свою канцелярию и местные организации. Таким образом, несмотря на формальное единство (призвание Особого совещания уже по заголовку заключалось в обсуждении и объединении мероприятий по продовольственному делу), фактически действовали в ведомстве земледелия: 1) Особое совещание во главе с председателем и с исполнительным органом—Управлением делами, 2) Главноуполномоченный по закупке хлеба со своей канцелярией и целым рядом комиссий (Хлебармия) и

3) Главноуполномоченный по закупке мяса, жиров, овощей и др. со своей канцелярией (Заготосель) и соответственными при нем комиссиями.

Из наиболее крупных комиссий Особого совещания следует упомянуть: Комиссию по борьбе с дороговизной под председательством заместителя председателя Особого совещания— товарища министра земледелия с участием членов, избранных Особым совещанием и приглашенных председателем. Название комиссии не совсем соответствовало ее компетенции. Она была в сущности как бы малым особым совещанием, занимаясь рассмотрением и подготовкой всех вообще вопросов, подлежавших обсуждению Особого совещания в тех случаях, когда председатель признавал полезным подвергнуть эти вопросы предварительному обсуждению Комиссии. Она созывалась почти перед каждым крупным заседанием Особого совещания и обсудила за время своей деятельности (совершенно прекращенной с конца 1916 г. при Риттихе) такие важные вопросы, как проведение такс, введение твердых цен на разные продукты, реорганизация всей системы продовольственного дела в октябре 1916 г.

Крупной частью аппарата Особого совещания было Центральное бюро по мукомолью. Несмотря на свою полуобщественную конструкцию, Центральное бюро по мукомолью с самого начала оставалось чисто подсобным придатком к центральному ведомству, и его деятельности оказывался с самого начала самый энергичный отпор со стороны мукомолов. В состав Центрального бюро по мукомолью вошли: заместитель председателя Особого совещания в качестве председателя бюро, три члена Особого совещания, по выбору Особого совещания, заместитель председателя бюро по назначению председателя Особого совещания, представители ведомств и некоторых общественных и торгово-промышленных организаций и два представителя мукомольной промышленности (избранные XIII Всероссийским съездом мукомолов в августе 1916 г.) [1].

---

[1] Постановление министра земледелия от 30 июня 1916 г. № 42 Собр. узак. ст. 1580.

На Центральное бюро по мукомолью возлагалось:

а) распределение между отдельными районами заготовок муки распоряжением правительства для армии, а также населения в тех случаях, когда оно нуждается в муке;

б) установление порядка, выяснение всех фактических данных, характеризующих положение мукомольной промышленности и в частности запасов зерна, топлива и мешков, хода производства и потребности в зерне, топливе, мешках;

Были попытки создать кроме Центрального бюро по мукомолью районные органы по мукомолью для объединения нескольких связанных между собой губерний (по проекту 10 окт. 1916 г.). Такими органами должны были явиться районные уполномоченные по мукомолью с комитетами при них (6 районов), однако мысль о создании таких районных органов была скоро оставлена ввиду того, что создание промежуточной инстанции между центром и губернскими органами было признано совершенно излишним средостением. К тому же с усилением при Риттихе единоличного начала Бюро по мукомолью потеряло свое значение.

В области сахарного снабжения действовало «Центральное бюро по объединению закупок сахара» (Центросахар), в Киеве. Судьба его была несколько сложнее.

С момента образования Центросахара 20 января 1916 г. к нему должны были направляться все требования по покупке сахара как учреждений, ведающих снабжением армии, так и местных уполномоченных. По нарядам Бюро сахар немедленно должен был передаваться под угрозой реквизиции с понижением 15% (ниже установленной 9 октября твердой цены) в распоряжение «подлежащих лиц и установлений за наличный расчет». Но наряду с такой регламентацией и принудительным отчуждением сахара, заводам предоставлялось некоторое право свободной торговли в том случае, если исполнение всех поступивших на завод нарядов Бюро обеспечено было наличными запасами сахара на заводе. Это официальное признание известной свободы частной торговли побудило держателей сахара широко развить операции по вольным ценам, так что работа Центросахара по разверстке заказов между заводами стала все более усложняться частыми продажами и запродажами сахара, совершаемыми на стороне. К тому же она тормозилась задержками в исполнении нарядов со стороны сахарозаводчиков, организованных, как известно, в синдикат; в итоге работа по снабжению сахаром армии протекала в условиях

в) предварительное рассмотрение проектов твердых цен на муку в связи с проектами твердых цен на зерно;

г) разрешение общих вопросов, касающихся содействия мукомолам в заготовке и подвозе зерна, в снабжении мельниц топливом и мешками и т. п.

д) выработка проекта плана перевозок зерна, муки и топлива;

е) выработка проекта норм снабжения мукой для отдельных местностей;

ж) выработка проекта обязательных норм производства однотипных сортов муки.

Фактическим руководителем бюро был экономист Управления делами С. С. Демосфенов

упорной борьбы. Вся история Центросахара есть история организованной борьбы между государственными и частно-хозяйственными интересами,—борьбы, приведшей в конце концов к введению сахарной монополии 14 сентября 1917 г., продиктованной, впрочем, больше интересами фискальными, нежели потребностями снабжения.

В состав Центросахара входили: председатель по назначению председателя Особого совещания, представители ведомств, уполномоченные председателя Особого совещания, районов производства, представители Согора и Земсоюза, а также сахарозаводчиков в лице двух объединяющих их организаций—Всероссийского общества сахарозаводчиков и Бюро рафинеров. Представители сахарозаводчиков принимали участие в образованном при Центросахаре совещательном комитете.

Центральное бюро состояло из целого ряда отделов, из которых «статистико-экономический» вел учет производства сахара на заводах параллельно с таким же учетом, производившимся Главным управлением неокладных сборов через посредство акцизного надзора. За выполнением своих нарядов Центросахар следил при помощи инспекторского отдела. Общий план разверстки сахара по губерниям производился в Управлении делами Особого совещания на основании погубернских норм потребления сахара. Работа по учету потребления, произведенная управлением делами, по данным транспортной статистики, легла в основание исчисления месячной душевой нормы, определенной по расчету на одного жителя: для Петрограда и Москвы 4 фунта, для городов с населением свыше 150 тысяч человек по 2½ фунта, для прочих городов 1½ фунта, для всех остальных местностей империи 5/6 фунта. Нормы эти приняты были Особым совещанием в заседании 24 мая 1916 г. и предложены были Центральному бюро к руководству при определении отпусков сахара в отдельные местности [1].

Такова была довольно сложная система регулирования сахарного рынка, проводимая тремя инстанциями—Киевским сахарным бюро (Цетросахар), Управлением делами Особого совещания и Управлением неокладных сборов Министерства финансов с его акцизным аппаратом.

На местах еще имелись соляные комитеты. Цены на соль в 1916 г. обнаружили сильный подъем, и в то время как в районах

---

[1] Фактически всей этой работой руководил экономист Управления делами К. И. Зайцев.

добычи образовались большие ее залежи, в районах, удаленных от источников добычи (особенно в западных губерниях, получавших соль до войны морем), ощущался острый ее недостаток. Регулирование соляного рынка связано было прежде всего с преодолением транспортных затруднений; но Особое совещание по продовольствию направило свое внимание также и на борьбу с высокими ценами. Приняты были предварительные меры для выяснения положения с солью: анкета о недостатке соли в городах, анкета о потребных для губерний и областей количествах соли на 1916 год, а также перепись торговых запасов, в том числе соли. В виде главной своей задачи, Особое совещание постановило определить себестоимость соли в районах производства и установить для сделок в этих районах твердые цены, как основу для таксировки соли по всей империи. 2 апреля 1916 г. издано было постановление министра земледелия (№ 29) о предельных ценах на соль в четырех главнейших районах ее производства (Донецкий район, Астраханские озера, Пермская губ., Крым) и о порядке закупки соли через учреждаемые тем же постановлением соляные комитеты по одному на каждый из перечисленных районов.

В состав соляных комитетов входили, кроме представителей ведомств и общественных организаций, также представители соляной промышленности; в состав Донецкого комитета входило еще по одному представителю от горнопромышленников юга России и от Харьковского горнозаводского комитета, а в состав Астраханского комитета—представитель рыбопромышленников.

Постановлением министра земледелия от 2 апреля на соляные комитеты возложена была одна только обязанность: содействие закупке и отправке соли из районов производства. Однако новые продовольственные учреждения взглянули на свои обязанности шире и включили в пределы своей компетенции все вообще заботы о солепромышленности своего района, в том числе и чисто производственного характера.

Не будем останавливаться на организации интендантского снабжения, во многом дублировавшей с главноуполномоченными по хлебу (Хлебармия) и по др. с.-х. продуктам (Заготосель), а также не будем касаться существовавшего со времен голодных годов «Управления сельской продовольственной частью» при Министерстве внутренних дел, впоследствии, как увидим, использованного министром внутренних дел для междуведомственной войны. Достаточно и перечисленных организаций, чтобы понять, как могло вестись столь трудное и новое дело государственного снаб-

жения при таком обилии ведомственных организационных инстанций.

Формально министру земледелия, как председателю Особого совещания, принадлежало право отменять действия учреждений и министерств, ведавших продовольствием населения «если он усмотрит в этих учреждениях несоответствие с целями снабжения армии и населения». На практике же требовались сложные переговоры и сношения для улаживания противоречивых распоряжений местных властей, подведомственных разным министерствам. Главными моментами несогласованности были: организация или вернее дезорганизация железнодорожных перевозок, на чем сталкивались все ведомства и особые совещания, и, еще в большей степени, противоречивые приказы военных властей, уже в 1914 г. запутавшие дело снабжения. Эти осложнения с перевозками восходили на обсуждение Особого совещания по обороне, всех четырех совещаний вместе, и были предметом междуведомственных трений и взаимных обвинений. Из среды 4 совещаний образована была соединенная комиссия для выяснения вопросов, связанных с преодолением железнодорожных трудностей.

Осложнения с военными властями в продовольственном деле происходили, главным образом, вследствие установления запрета вывоза сельскохозяйственных продуктов со стороны местных и прифронтовых военных властей. После длительных сношений председатель Особого совещания 20 ноября 1915 г. обратился к царю с всеподданнейшим докладом, в котором излагал всю тяжесть этих организационных затруднений и указывал на последствия, к которым ведет несогласованность этих запретов вывоза со стороны отдельных главнокомандующих армиями и начальников снабжения.

Практически дело сводилось к созданию еще одного института: особо командированных представителей председателя Особого совещания к начальникам снабжения армии и к штабу верховного главнокомандующего для осведомления об общих мероприятиях по продовольственному делу.

Порядка на деле достигнуто не было и междуведомственный мир не создавался. В конфликт ведомств—земледелия (Особое совещание по продовольствию), путей сообщения (Особое совещание по перевозкам), торговли и промышленности (Особое совещание по топливу)—и военных властей, все больше ввязывалось еще одно ведомство—внутренних дел. Министр внутренних дел в лице своих местных органов—губернаторов, близко стоявших к продо-

вольственному делу в качестве местных уполномоченных, «нес ответственность за порядок и спокойствие» и не мог безразлично относиться к столь важному делу, как снабжение населения и армии. Но прежде всего из политических соображений министр внутренних дел, бывший в то же время и председателем Совета министров (Штюрмер), стремился к возможно большему умалению закона 17 августа об Особых совещаниях, посредством создания стоящих над ними незаконных органов, вроде «Совещания пяти министров» или «Особого комитета по борьбе с дороговизной».

Совещание пяти министров, председателей четырех Особых совещаний и министра внутренних дел было учреждено без всякого юридического основания, но оно предвещало целый ряд мероприятий прямой компетенции особых совещаний. Председателем его был министр путей сообщения П. С. Трепов, и называлось оно «Совещание по снабжению нуждающихся местностей России продовольствием и топливом». Совещание посылало на места своих официальных представителей с особыми поручениями.

В схеме регулирующих организаций оно было лишней инстанцией, осложнявшей прохождение дел, а иногда и преднамеренно тормозившей их.

Кроме всего этого при Министерстве внутренних дел 29 июля 1916 г., в порядке высочайше утвержденного Положения Совета министров, должен был образоваться «Особый комитет для борьбы с дороговизной», в составе председателя и управляющего делами, назначаемых именными высочайшими указами по докладу председателя Совета министров, представителей ведомств, заведывающего продовольственным делом в империи и представителей председателей особых совещаний. На Комитет возлагалось: «выяснение тех сторон экономической жизни страны, в которых удорожание коснулось предметов массового потребления; исследование причин такого удорожания; согласование в необходимых случаях мероприятий отдельных ведомств, поскольку мероприятия эти могут влиять на явления дороговизны, и изыскание мер, направленных к устранению или ослаблению обстоятельств, вызывающих повышение цен на сырье и изделия, а равно на рабочие руки».

Все это предполагалось наряду с Особыми совещаниями.

Для выяснения положения на местах и для наблюдения за исполнением последовавших в установленном порядке распоряжений и мероприятий в целях борьбы с дороговизной, председателю комитета предоставлялось командировать особо уполномоченных лиц.

Благодаря этому праву председателя осуществлялось не что иное, как намерение министра внутренних дел иметь своих специальных эмиссаров, что грозило осложнением и без того запутанной на местах компетенции губернских и уездных совещаний уполномоченных, губернаторов, военных и иных властей.

Особый комитет для борьбы с дороговизной был одним из пробных шаров министра внутренних дел в его борьбе с «общественными» Особыми совещаниями и попыткой подготовить свой аппарат для продовольственного дела, чтобы взять его в свои руки. В борьбе этой, особенно разгоревшейся в октябре 1916 г., Особый комитет не сыграл никакой роли. Он остался почти только на страницах «Собрания узаконений и распоряжений правительства».

Таковы были в центре многочисленные инстанции продовольственного регулирования.

Местными органами по продовольственному делу были три ряда уполномоченных: 1) уполномоченные председателя Особого совещания по продовольственному делу, 2) уполномоченные по закупке хлеба для армии (Хлебармии) и 3) уполномоченные по закупке мяса, масла, овощей и т. п. (Заготосель).

Численный состав, группировка и соотношение основных двух категорий (1 и 2) были таковы:

Состав уполномоченных	Состояли уполномоченными председателя О. с. по продовольствию	То же Министерства землед. по закупке хлеба	Число случаев совпадения тех и других уполном. в одном лице
Губернаторы	35	5	5
Председ. губ. земских упр.	18	22	17
Председ. уездн. зем. упр.	—	6	—
Чл. Госуд. Совета	4	3	3
Чл. Госуд. Думы	4	6	4
Градоначальники	4	—	—
Председ. бирж. комитета	—	2	—
Прочие лица	2	14	1
	67	58	30

Уполномоченные председателя Особого совещания, 36 из которых (при общем числе 67) были губернаторы, могли на основании ст. 12 Положения об Особом совещании образовывать под своим председательством **совещания** из лиц, участие которых ими признавалось полезным. Состав этих совещаний рекомендовалось подбирать (более поздним разъяснением министра земледелия) из следующих членов: один представитель местной общей администрации по назначению высшей губернской власти, по одному представителю от ведомств, по одному представителю от земских и городских учреждений, биржевых комитетов или торговых организаций, кооперативных местных союзов и, кроме того, из представителей местных организаций Земского и Городского союзов и местного Военно-промышленного комитета, если эти организации в губернии имелись, а также лица, особо приглашенные уполномоченным (или его представителем), но последние без права решающего голоса. Право участия в этих совещаниях принадлежало также членам Особого совещания по продовольственному делу. Инструкцией об этих местных совещаниях в сущности ограничивалась руководящая роль центра в организации местных совещаний.

Местные уполномоченные привлекали к совещаниям по своему усмотрению самых разнообразных лиц. Тут были и чины ведомства земледелия, представители и работники кредитных учреждений и попечительства по обеспечению семей запасных. Привлекались иногда и прокуроры, представители жандармской и полицейской власти, ветеринарные инспектора и др. Любопытно, что в этой смеси лиц и состояний меньше всего было представителей торговли и промышленности и уж, конечно, отсутствовали представители демократических групп. Отчет Управления делами о местных органах, составленный в конце 1916 г., не мог не выразить пожелания, «чтобы уполномоченные приглашали в свои совещания и представителей тех групп, интересы которых затрагиваются проектируемыми мерами».

В общем состав местных органов отличался крайним разнообразием по количеству входивших в них представителей населения и по различному качеству их деятельности.

Такая же пестрота замечалась в уездных и городских (для более крупных городов) совещаниях. Состав уездных и городских совещаний соответствовал в общем составу губернских.

В одних губерниях совещания строились отдельно—городские и земские, в других—они сливались в одно. В некоторых губер-

ниях (Виленской, Пермской) учреждены были так называемые «обывательские комитеты», имевшие задачи более широкие, чем продовольственное дело—в том числе борьбу с дороговизной и с повышением квартирных цен [1].

Практика дореволюционной организации продовольственного дела знала и более мелкие ячейки—«волостные организации», существовавшие в губерниях Вятской, Казанской, Нижегородской, Пермской, Самарской, Уфимской. Назначение этих организаций можно кратко формулировать так: распределение продуктов, надзор за соблюдением такс и выяснение потребностей и запасов.

Местные органы нередко не отделяли совещательные и распорядительные функции от исполнительных и контрольных. В деле заготовки продуктов местные уполномоченные часто конкурировали с земствами и городами, занимавшимися во многих губерниях закупкой продовольствия. Иногда органы самоуправления действовали в полном согласии с уполномоченным Особого совещания или Хлебармии. Тогда роль уполномоченного сводилась лишь к выдаче удостоверений на право погрузки в соответствии с потребностью данного района в продуктах.

Земства и города исполняли, как известно, и контрольные функции по надзору за торговлей, но фактически торговцы были неуязвимы. В некоторых губерниях, как, например, в Нижегородской, учреждены были порайонные контрольные продовольственные комиссии по надзору за торговлей [2].

Итак, на местах сложилась довольно сложная и пестрая сеть продовольственных органов: уполномоченных по закупке хлеба (главным образом в губерниях производящих), уполномоченных Особого совещания (в губерниях потребляющих), местные совещания, по разному составленные—губернские, уездные и даже волостные,—обывательские комитеты, порайонные контрольные комиссии для борьбы с дороговизной, местные самоуправления, действовавшие независимо от центральной власти,—все это без ясного плана, а главное, без всякого хозяйственного опыта, без всякой хозяйственности вообще.

Деловой аппарат уполномоченных—главных собирателей и распределителей продовольственных продуктов для армии и населе-

[1] Для обывательских комитетов было издано нормальное Положение 24 окт. 1915 г

[2] В журнале совещания по продовольственному вопросу, бывшего в Нижнем-Новгороде 5 июня 1916 г., находим, например, резолюцию о необходимости учредить 11 порайонных контрольных комиссий.

ния, за немногими исключениями (Уфимская, Пермская, Саратовская, Тамбовская и Херсонская губернии) почти отсутствовал. Хлеб закупался далеко не там, где имелись экспортные излишки, и нередко губернию сначала опустошали, а потом ввозили в нее хлеб из соседней губернии, что связано было с излишним обременением и без того забитых грузами железных долог. Единственным средством привлечь товар было вначале—повышение цены, а позже—пользование правом твердой цены и реквизиции. Уполномоченные широко шли по этому пути наименьшего сопротивления.

По мере увеличения размеров заготовок, уполномоченным рекомендовалось проникать со своими закупками вглубь районов, приближаясь к мелкому производителю. Но лишь немногие из уполномоченных нашли возможность вступить на этот путь. Непосредственно у производителей, особенно у мелких, закупались незначительные партии хлеба [1].

Уполномоченные не умели создать на местах приспособленные к задачам хлебозаготовок закупочно-распределительные органы. Они чувствовали в большинстве случаев свою оторванность от центра и в то же время одиночество на местах, где на них смотрели как на довольно самоуправных представителей власти, много требующих и неспособных ничего населению дать.

К I съезду уполномоченных 25 августа 1916 г. выяснилась необходимость введения ясного организационного плана в структуру местных органов, без которого никакие средства продовольственной политики—твердые цены, таксы, реквизиции—не могли дать необходимого результата. Армия требовала непрерывного подвоза продовольствия, население, верившее в источники нашего изобилия, стало чувствовать острую дороговизну и подчас абсолютный недостаток продуктов.

С введением твердых цен на все торговые сделки по постановлению министра земледелия от 9 сентября 1916 г., государ-

[1] По материалам, собранным канцелярией Главноуполномоченного по закупкам хлеба урожая 1915 г., по 1 июля 1916 закуплено было:

	Тонн	%
у землевладельцев	1 437 722	18
„ крестьян	1 198 102	15
„ кооперативов	1 357 854	17
„ посредников	3 993 662	50
Итого	7 987 340	100

ство как бы взяло на себя обязательство закупать для потребительных районов хлебные продовольственные продукты и, в случаях затруднений в создании для этих районов торгового аппарата, исполнять роль последнего. С распространением твердых цен на всякого рода торговые сделки «общественные организации,—гласил закон от 9 сентября о твердых ценах,—а равно и другие учреждения и лица, желающие воспользоваться содействием правительства для закупки хлебов по твердым ценам, должны обращаться с ходатайствами об этом к уполномоченным председателя Особого совещания по продовольственному делу по месту назначения хлеба. Ходатайства эти удовлетворяются названными уполномоченными в пределах утвержденного специальными установлениями общего плана снабжения»[1].

Категории населения и районы, обслуживаемые Министерством земледелия, стали все более расширяться, общий план снабжения увеличиваться, средства исполнения должны были быть усилены и усовершенствованы.

Съезд уполномоченных 25 и 30 августа 1916 г. поручил Управлению делами Особого совещания выработать новый план закупочных операций на 1916—17 г., и в соответствии с этим Управление делами должно было выработать новый проект организации продовольственного дела на основах большего привлечения общественных сил. В этом направлении на правительство воздействовали втечение всего 1916 г. общественные организации, всякого рода докладные записки, исходившие от Земского и Городского союзов, торгово-промышленных организаций и примыкающих к ним кругов. Так, Центральный комитет общественных организаций по продовольственному делу («Центроко»), образовавшийся в то время для продовольственных заготовок Земгора, Московского союза потребительных обществ и города Москвы, вынес 22 сентября 1916 г., в связи с съездом уполномоченных, постановление с требованием привлечь к продовольственному делу общественные организации. Свое решение Центроко довел до сведения Министерства земледелия и представил в Центральное бюро по мукомолью докладную записку. В ней указывалось на невозможность обойтись силами одних уполномоченных и на опасность государственной монополизации хлебной торговли, к которой, по мнению авторов, сводится

---

[1] Собрание узаконений, № 243, ст. 1914.

дело, так как торговый аппарат все больше устраняется от снабжения страны.

Монополизация хлебного снабжения казалась по тому времени (1916 г.) опасной мерой. Впрочем, Управлению делами Особого совещания в 1916 г. не совсем чужда была идея хлебной монополии. Вопрос этот эпизодически возникал с разных сторон. В 1915 г. еще министр торговли Д. И. Шаховской ходил вокруг мысли о передаче в руки государства всего хлебного экспорта. Позднее план этот был изменен в том смысле, чтобы предоставить весь экспорт особому акционерному обществу, состоящему из заинтересованных учреждений, кооперативов, земств и представителей государства. При обсуждении этого проекта и в печати ставился вопрос об общей постановке хлебоснабжения, о твердых ценах, об экспортной монополии...[1]. 11—13 июля 1916 г. в Главном комитете Союза городов ставился вопрос о настоятельной необходимости государственной монополии хлеба, а также нефти, угля, керосина, и т. п., и даже некоторые уполномоченные в Совещании о заготовках хлеба для армии в кампанию 1915—1916 гг. возбуждали в Министерстве земледелия вопрос о «монополии на овес», с снабжением которым обстояло тогда острее всего [2].

Летом 1916 г. управление делами Особого совещания по продовольствию подготовляло материал к совещанию уполномочен-

---

[1] См., например, «Земледельческую газету» от 3 окт. 1915 г. № 40.

[2] По вопросу о монополии хлебного экспорта обменялись письмами главноуправляющий землеустройством и земледелием А. Кривошеин 19 августа 1915 г. и министр торговли и промышленности Д. И. Шаховской 7 сентября 1915 г. По мнению Кривошеина, задача государственной монополии хлебного вывоза заключалась в достижении следующих целей: воздействовать на направление вывоза хлебов из определенных районов, обеспечить поступление вывезенного хлеба на рынки союзных государств, гарантировать получение возможно высоких за него цен и сосредоточить валюту в распоряжении государства. На это Шаховской ответил, что направление хлеба к вывозу из определенных районов вполне достижимо при помощи регулировки железнодорожных перевозок. Для удачной реализации хлеба требуется опыт, который имеется у торговцев, но отсутствует у правительственных органов. Для знания емкости рынка требуется понимание конъюнктуры мирового хлебного рынка, которого нет в надлежащей мере у правительства. В случае неудачной продажи убытки могут быть огромны. Для получения хороших цен Россия — слишком слабый фактор на мировом рынке. Государство, как экспортер, встретится с конкуренцией Соединенных Штатов, Канады и Аргентины. Наконец, для получения валютной выручки правительство располагает целым рядом других мер, кроме монополии экспорта. Ко всему этому введение в России хлебной экспортной монополии нежелательно и практически невозможно. Шаховской предлагал обсудить вопрос в Особом совещании по продовольствию и в Совете съездов биржевой торговли и сельского хозяйства,

ных 25—30 августа. Среди них подготовлен был и вопрос о государственном регулировании хлебной торговли с организационной стороны. В № 27 «Известий О. С.» от 1 сентября 1916 г. в неофициальном отделе была напечатана статья автора этой книги как отражение указанных подготовительных работ, под заглавием «Задачи государственного регулирования хлебной торговли», в которой в очень осторожной форме проводилась идея хлебной монополии в связи с проектом создания центрального регулирующего органа «Центрохлеба» (по типу германского Reichsgetreidestelle). Статья эта вместе с другой статьей—о ближайших задачах создания местных закупочных органов, с приведением различных образцов регулирования торговли в иностранных государствах—была издана для распространения отдельной запиской под заглавием «Материалы по вопросу государственного регулирования хлебной торговли». На съезде уполномоченных, таким образом, 25—30 августа 1916 г. решено было пропагандировать эту идею, что дало повод печати сообщать, что «по распоряжению министра земледелия разработан проект монополизации хлебной торговли» [1]. В этот момент в должность министра земледелия вступил граф Бобринский вместо вынужденного, под давлением правых групп, выйти в отставку А. Наумова [2].

Опасения печати были преждевременны. Если Наумов еще интересовался хлебной монополией и соглашался ее пропаганди-

---

1 «Русское слово» от 30 августа 1916 г., № 200.

2 На основании сообщений печати целый ряд экономистов выступил со своими статьями по вопросу о «Центрохлебе». Проф. И. М. Гольдштейн выражал свои горячие симпатии энергичным попыткам Министерства земледелия взяться наконец за регулирование этой отрасли народного хозяйства России, бывшей до сих пор в полном пренебрежении, и полагал, что все попытки организации торговли («Центросахар», «Центроуголь» и «Центрохлеб») являются первым шагом на том пути огосударствления экономической жизни, который уже успела проделать за последние два года Германия («Русское слово» 1916 г., № 202).

Б. Б. Веселовский в статье «Регулирование хлебной торговли» соглашался, что опыт закупок наглядно показал необходимость государственного регулирования хлебной торговли, что необходимо заняться усовершенствованием закупочных организаций, что особенно необходимы волостные закупочные ячейки, но он сомневался, справится ли государство с этой задачей («Русское слово» 1916 г., № 204).

Особенную тревогу проявлял член Государственного Совета, известный мукомол Г. Е. Вейнштейн. «В правительственных кругах, — писал он, — поднят сейчас вопрос о таком новшестве, которое может иметь более существенное значение, чем то обстоятельство, будут ли ставки несколькими копейками выше или ниже. Речь идет о мобилизации хлебного экспорта, а может быть, и всей хлебной торговли» (см. «Речь» 1916 г., № 215).

ровать, то Бобринский, сменивший его, с нерешительностью пошел даже на твердые цены, жертвой которых пал вводивший их Наумов. Монополия казалась тогда слишком рискованной и смелой мыслью, против которой боролись крупные землевладельцы, выдвинувшие кандидатуру Бобринского.

Нельзя не отметить здесь одного любопытного факта: в то время как аграрно-дворянские слои оказывали громадное влияние на политику царского правительства, в области хозяйственного воздействия они не проявляли почти никакого творчества. В то же время промышленники, несмотря на то, что Россия была скорее страной аграрной, нежели индустриальной, отличались большой настойчивостью в отстаивании своих интересов и проведении своих «ходатайств», как это мы видели на примере Особого совещания по обороне, военно-промышленных комитетов, распределения заказов, создания Особой финансово-экономической комиссии (см. стр. 454) и т. п.

Но война всколыхнула все же и землевладельцев. Твердые цены, реквизиции, разрешительные системы перевозок и т. п. все более задевали интересы землевладельцев, которые с выражением открытого недовольства стали выступать через своих представителей в законодательных палатах, на съездах и т. д., высказывая жалобы не только на трудное положение сельского хозяйства, но и на подрыв их помещичьих интересов. Втечение 1916 г. они в своих выступлениях проводили следующую основную линию: цены на продукты сельского хозяйства нормированы, в то время как стоимость гужевого извоза, мешков, металлов и всего необходимого для сельско-хозяйственного обихода, не нормируется, чем создается невыгодное положение для сельских хозяев. Этот мотив с удивительным однообразием выдвигался и во французской Палате депутатов при обсуждении законопроекта о таксах, и в Германии, где аграрии при каждом случае жаловались на то, что издержки производства увеличиваются, а цены невыгодно нормируются.

Особенно проявили себя представители помещичьих интересов в вопросе о твердых ценах. В местных совещаниях при установлении твердых цен происходила горячая борьба интересов. Аграрии, получившие в этом споре свое настоящее боевое крещение, горячо отстаивали высокую расценку зерновых продуктов. В примечаниях к таблицам твердых цен 1916 г. можно встретить немало особых мнений со стороны представителей ведомств и биржевых комитетов, расходившихся с вожделениями

крупных землевладельцев. Съезд уполномоченных председателя Особого совещания по продовольствию 25 августа 1916 г. должен был углубиться в методологические приемы исчисления твердых цен [1].

Заседавший еще в апреле 1916 г. чрезвычайный съезд представителей биржевой торговли и сельского хозяйства указывал, что вмешательство в экономическую жизнь государства должно совершаться в полном единении с организованными общественными силами при условии устранения препятствий к самоорганизации всех слоев населения.

Воздействий такого рода на правительство втечение 1916 г. было очень много, так как перспективы продовольственного дела с каждым месяцем рисовались все более мрачными, частный аппарат снабжения разрушался, и в Министерстве земледелия, в управлении делами Особого совещания начинали сознавать, что разрешение задачи невозможно без объединения всех элементов хозяйственной жизни страны (земств, городов, торговых организаций, кооперации).

Продовольственная кампания 1916—1917 г. начиналась под знаком реорганизации центральных и местных учреждений, ведающих продовольственным делом. Развитие положений, намеченных на съезде уполномоченных Министерства земледелия 25—30 августа 1916 г. и формулированных в законе 9 сентября с распространением твердых цен на частные сделки, приводило к необходимости создать хорошо действующий закупочно-распределительный аппарат. Министерству земледелия впервые предстояло заготовить из урожая 1916 г. громадные количества продуктов, обеспечивающие: 1) годовую потребность армии и войск как на театре военных действий, так и во внутренних военных округах, 2) годовую потребность рабочих заводов, работающих на оборону, и 3) годовую потребность населения крупных городских центров и районов, которые испытывали затруднения в снабжении продовольствием. К таким районам относились: обе столицы, Финляндия, Донецкий бассейн, Туркестан, западные прифронтовые и северные губернии. Общее количество хлебных продуктов, подлежавших заготовке распоряжением Министерства земледелия, определялось не менее чем в 900 млн. пудов, из которых около 500 млн. пудов падало на муку, 75 млн. пудов на крупы и 325 млн. пудов на овес и ячмень.

---

[1] Материалы к твердым ценам. Изд. Управления делами Особого совещания, 1916 г

Кроме заготовки хлеба, Министерство земледелия должно было организовать снабжение армии и населения мясом, рыбой, жирами, овощами, сахаром, солью и пр.; потребность в этих продуктах исчислялась также сотнями млн. пудов.

Проект, выработанный Управлением делами О. с. и обсужденный сначала в Комиссии по борьбе с дороговизной, а затем и в Особом совещании, был утвержден председателем и опубликован, как «постановление министра земледелия 10 октября 1916 г. № 57»[1].

Этот проект, известный под названием «закона 10 октября 1916 г., № 57», рассмотренный и одобренный 7—8 октября в Особом совещании по продовольственному делу, намечает целую организационную систему, представлявшую собою отчасти новые формы в пределах закона 17 августа об Особых совещаниях, отчасти утверждение уже действующей закупочной и распределительной практики.

Общее руководство всем делом заготовок и распределения продовольствия для армии и населения, как и прежде, должно было принадлежать министру земледелия, как председателю Особого совещания. Общее руководство заготовительными операциями сохранялось за двумя главноуполномоченными Министерства земледелия (Хлебармия и Заготосель). Исполнительными органами оставались Управление делами Особого совещания и канцелярии обоих главноуполномоченных.

При председателе Особого совещания утверждались следующие, уже существовавшие бюро и комиссии:

1) комиссия по борьбе с дороговизной,

2) финансовая комиссия,

3) статистико-экономическая комиссия,

4) транспортная комиссия,

5) центральное бюро по мукомолью,

6) комиссия для закупки и распределения зернового фуража для армии и населения,

7) комиссия по снабжению сахаром и продуктами его переработки[2],

8) комиссия по снабжению солью и табаком,

9) комиссия по заготовке мешков, рогож и шпагата,

10) комиссия по закупке и распределению мяса, скота и рыбы,

11) комиссия по закупке и распределению сена, соломы, жмыхов и др. незерновых фуражных продуктов,

[1] Собрание узаконений, 1916 г. № 283, ст. 2220.

[2] Комиссия эта существовала независимо от Киевского бюро (Центросахара).

12) комиссия по заготовке и распределению овощей, вина, уксуса для армии и населения,

13) комиссия по заготовке яиц, жиров и масла,

14) холодильная комиссия.

При главноуполномоченных, из которых один объединял деятельность первых 9 комиссий, другой—остальных 5, образованы были «советы» из председателей комиссии или их заместителей, со включением в их состав представителя от ведомств и от общественных организаций. При главноуполномоченных организовано было также инспекторское бюро для командировок на места.

Такова была схема центральной организации—по закону 10 октября 1916 г.

В организацию местного аппарата, регулировавшего продовольственное дело, существенное изменение вносилось в смысле объединения в лице одного уполномоченного как закупочной операции, так и продовольствования местного района. При заготовке уполномоченный входил в соглашения с общественными организациями и, прежде всего, с земскими учреждениями, наиболее близко стоявшими к сельскому хозяйству.

В объяснительной записке к проекту указывалось, что правительство считало своевременным и полезным в интересах государства привлечь общественный и частно-хозяйственный элементы к своей заготовительной и распределительной работе. Рекомендовалось соглашение с общественными организациями и, прежде всего, с земскими учреждениями, а затем с биржевыми комитетами. Предполагалось, что земства, как близко стоящие к сельскохозяйственной жизни, смогут разверстать между собой заготовки хлебных продуктов наподобие того, как это делалось ими в деле закупки мяса. Земства в свою очередь должны будут привлечь другие «ответственные элементы» в помощь себе по делу закупок. Объединять деятельность земств в качестве агента Министерства земледелия смогут уполномоченные Министерства земледелия, имеющие уже двухлетний опыт. Земства, по мере надобности, будут создавать волостные закупочные ячейки, организовывать торговую агентуру, связывать в работе по поставкам кооперативы и, в случае крайней необходимости, прибегать, где они найдут нужным, к проведению продовольственной повинности с разрешения центральной власти. Таким образом намечалось *переложение всей тяжести заготовок на земства*. Что касается частно-торговых организаций, то им предлагалось вести закупочные операции в пределах общего плана

и под контролем уполномоченных Министерства земледелия—на комиссионных началах [1].

При обсуждении этого проекта в Особом совещании представители правительства, особенно Министерства внутренних дел, деятельно поддерживали идею передачи заготовок земствам, чтобы свалить на них ответственность, но представители Земского и Городского союзов отвергли это безответственное предложение, вызванное затруднительным положением правительства.

Таким образом, основная реформа 10 октября 1916 г. заключалась в организации местных учреждений, которые намечены были по единому плану в форме губернских, областных, уездных и городских продовольственных совещаний при уполномоченном—нечто предвосхитившее будущие местные продовольственные комитеты революционного времени. Этим планом вносилось некоторое ограничение в самоуправную власть губернаторов.

Министерство внутренних дел выражало большое неудовольствие по адресу новой продовольственной организации, утвержденной 10 октября 1916 г. Со стороны Министерства внутренних дел последовал целый ряд контр-распоряжений, идущих вразрез с вновь выработанным Положением Министерства земледелия. Так, например, в середине октября в «Совещание пяти министров» министром внутренних дел А. Д. Протопоповым внесен был для утверждения циркуляр с предложением губернаторам воздерживаться от реквизиций и не стесняться запретами вывоза, если это требуется для спокойствия губерний, т. е. циркуляр, которым подрывалась важнейшая санкция твердой цены—реквизиция, и вместо единства продовольственной политики вновь восстанавливались местное самоуправство. А. Д. Протопопову удалось не только заставить министра земледелия А. А. Бобринского подписать этот циркуляр, но и побудить его через посредство «Совещания пяти министров» срочно разослать шифрованную телеграмму на места об отмене постановления от 10 октября 1916 г., в то время как на местах началась уже организация местных продовольственных органов. Эта шифрованная, тщательно скрывавшаяся телеграмма Бобринского сбила с толку

[1] Посреднические операции в помощь уполномоченным с привлечением торгового аппарата к делу закупок хлеба на комиссионных началах признавались все время допустимыми.

Комиссионные вознаграждения устанавливались за следующие услуги: 1) труд по собиранию зерна и подготовке партий, 2) затрата капитала, 3) предоставление амбара для ссыпки и хранения продуктов.

местные власти и втечение трех недель на местах не знали, кому подведомственно продовольственное дело—министру земледелия, «Совещанию пяти министров», или министру внутренних дел. В своем стремлении захватить организацию продовольственного дела А. Д. Протопопов не останавливался и перед полным восстановлением свободной торговли, обещая в своих рекламных беседах с журналистами ввести ее в недалеком будущем.

Все это нанесло непоправимый удар организации продовольственного дела. Но положение было таково, что никакими организационными мерами нельзя было справиться с объективным экономическим фактом воздержания производителей от продажи сельскохозяйственных продуктов. Обстоятельства диктовали лишь необходимость дальнейшего развития государственного закупочного дела и доведения его до логического конца, до принудительного отчуждения запасов у производителя.

Дело было уже не столько в регулировании торговли, сколько в воздействии на производителя. Центр тяжести вопроса теперь переместился ближе к производству. Стране угрожал голод при сверхдостаточных запасах продуктов, угрожал потому, что производитель в силу целого ряда причин не желал выпускать из рук свои запасы. Весь вопрос заключался в том, как заставить его отказаться от этого воздержания.

На очередь стал вопрос о введении хлебной повинности, принудительной, как ее называли, «раскладки» или подворной «разверстки».

Сменивший А. А. Бобринского в конце 1916 г. министр земледелия А. А. Риттих развил огромную энергию по осуществлению своей системы «разверстки» и совершенно упразднил на местах коллегиальное начало.

Система разверстки зерновых хлебов и фуража покоилась, как известно, на сплошной реквизиции хлеба. Органы, которые должны были осуществить эту разверстку по назначенным на каждую губернию обязательным нарядам, становились лишь исполнителями центральной власти. Предусмотренные инстанции для осуществления разверстки—губернские и уездные управы и волостные и сельские сходы—рассматривались «постановлением 29 ноября о разверстке хлебов и фуража» [1] не как органы организованных самодеятельных сыпщиков хлеба, а как ответственные исполнительные органы, обязанные дать казне причитавшееся по

[1] Собрание узаконений, 1916 г., № 338, ст. 2696.

разверстке определенное количество. Такая организация строилась на принципах государственного принуждения, а не организованного интереса.

Для казенных закупок устанавливался принудительный порядок поставки хлеба, распространявшийся на всех производителей, которые обязаны были сами предъявлять свой хлеб агентам правительства для продажи его. В этих целях все подлежащее заготовке количество хлеба разверстывалось последовательно между губерниями, уездами, волостями, сельскими обществами, помещиками и крестьянами. На каждого производителя хлеба падала известная доля подлежавшего заготовке количества, сообразно с находившимися в его владении запасами, и эту долю он обязан был доставить уполномоченному в назначенный срок. Разверстка между губерниями произведена была Особым совещанием на основании данных о сборе, остатках хлебов и потребностях в отдельных губерниях. В дальнейших стадиях разверстка производилась местными органами самоуправления. Всего к разверстке было назначено: ржи 4 674 тыс. тонн, пшеницы 3 100 тыс. тонн, овса 2 460 тыс. тонн, ячменя 1 968 тыс. тонн, проса 170 тыс. тонн, гречихи 290 тыс. тонн, всего 12 662 тыс. тонн.

Количества, назначенные на некоторые губернии, были чрезвычайно велики,—например, на Тверскую губернию назначено было 1 490 тыс. тонн. Согласно циркуляру министра земледелия (от 2 декабря 1916 г. за № 37 575), для производства разверстки назначены были следующие сроки: губернскими земствами разверстка должна быть произведена не позднее 14 декабря, уездными—не позднее 20 декабря, волостными сходами не позднее 24 декабря, сельскими же сходами в срок от 26 по 31 января.

По данным на 31 января 1916 г. из 12 662 тыс. тонн не подлежали разверстке 3 463 тыс. тонн закупленных в прежнем порядке; из подлежавших разверстке 9 199 тыс. тонн губернскими земствами было разверстано (большей частью «теоретически») 7 083 тыс. тонн, т. е. 77%; из этого количества уездными земствами было разверстано 3 825 тыс. тонн [1], т. е. 54% разверстанного губернскими земствами и 42% всего подлежавшего разверстке количества; наконец, волостными сходами было разверстано всего только 4,4% уездной, 2,4% губернской и 1,8% всей разверстки.

[1] Из них около $4^1/_2$ млн. пудов было уже закуплено во время разверстки.

Таким образом разверстка по мере приближения к низовому аппарату, таяла, была явно неудачна и далеко не оправдала надежд, возлагавшихся на нее. Поступление зерна продолжало итти туго, положение дел со снабжением армии стало тревожным. К началу 1917 г. запасы базисных магазинов фронта покрывали потребность армий лишь на 1-2 дня. Питание фронта продовольствием и фуражем поддерживалось лишь текущим подвозом, перерыв которого даже на недолгое время грозил катастрофой. И катастрофа наступила в февральские дни.

Причины неудачи риттиховской разверстки, бывшей в сущности сплошной реквизицией в губерниях, где имелись излишки, сводятся, главным образом, к несостоятельности цифровых планов разверстки и к неудачной политике цен.

Совершенно сомнительны были губернские и, тем более, уездные, волостные и т. д. данные об урожае 1916 г., совсем не было данных о вывозе-ввозе хлеба от начала реализации урожая до начала разверстки (август—декабрь). В одних случаях наряды, дававшиеся на губернию, уезд и т. д., оказывались преуменьшенными (Самарская губ.), в других—преувеличенными (Таврическая губерния), да и вообще места имели возможность отказаться от принятия разверстки под предлогом ошибочности положенных в основу разверстки данных об урожае или ссылаясь на то, что все избытки уже вывезены из губернии в начале года до приступа к разверстке.

Но еще важнее было колебание твердой цены, произведенное риттиховской разверсткой. По ст. 9 постановления о разверстке уполномоченным предоставлялось право «назначать на расстоянии не ближе 21,2 *км* от станции-пристани особые приемные пункты»; «прием зерновых хлебов и фуража в этих пунктах производился по тем же ценам, что и на станции-пристани, а дальнейшая доставка на станцию-пристань оплачивается казной». Это правило фактически повышало (для казны, мукомолов, потребителя) объявленные неизменными твердые цены на сумму стоимости доставки зерна до станций и пристаней от приемных пунктов. Поэтому стало очевидно, что отныне возить хлеб на станцию из отдаленных пунктов производителю стало невыгодно, так как на станции можно получить ту же твердую цену, что и на приемных пунктах.

Мало того, хлеб по разверстке мог начать поступать не ранее 1 января 1917 г. Приемные пункты не могли быть устроены немедленно. Вследствие этого могла произойти полная приостановка поступления хлеба. Чтобы предотвратить такую опасность, цир-

куляром министра земледелия (от 2 дек. № 37 575) «в целях всемерного усиления закупок до введения правил о разверстке» были установлены следующие особо льготные условия на срок по 6 января включительно: 1) за доставку хлебов отдельными владельцами, сельскими обществами и крестьянскими товариществами, кооперативами и земствами к ж.-д. станциям уплачивалась твердая цена, назначенная франко-станция полностью, и сверх того уплачивалась стоимость провоза от амбара к станции по норме, установленной для обязательных гужевых перевозок, 2) если владельцы зерна не принимали на себя подвоза к станции, то твердая цена уплачивалась за вычетом стоимости провоза по указанной норме, а перевозчикам назначалась плата в размере удвоенной нормы за обязательную гужевую перевозку, 3) комиссионерам за доставленные к станциям продукты уплачивалось установленное комиссионное вознаграждение (не свыше 5 коп. на пуд), причем за партии свыше 16,4 тонн вознаграждение платилось в двойном размере, а свыше 82,0 тонн в тройном размере. Все перечисленные льготы после 6 января должны были быть отменены.

Однако еще 3 января в постановлении министра земледелия № 72 [1] льготы эти были расширены и умножены. Согласно ст. 1 этого постановления «за хлеб, доставленный на железнодорожные станции и пристани, уплачивалась полностью твердая цена и сверх того стоимость доставки от амбара до станции или пристани». Ст. 2 разрешала устраивать приемные склады на расстоянии не далее 3,18 *км* от станции или пристани, причем расчет на складах производился так же, как и на пристани. Далее, постановлением 3 января установлена была (ст. 5) комиссионная плата не свыше 30,5 коп. с тонны за труды по сбору хлеба, причитающегося от сельских, селенных и волостных обществ и крестьянских товариществ. Плата за сушку зерна была повышена с 12 р. 20 коп. до 18 р. 30 коп. с тонны. И, наконец, ст. 8 вводила новую льготу: «Губернии, доставившие в срок к станциям, пристаням или приемным складам не только все назначенное по разверстке количество хлеба, но и сверх того не менее одной десятой части этого количества, получали за такой излишек по 6 р. 10 коп. с тонны сверх твердой цены и стоимости доставки».

Все эти льготы фактически п о в ы ш а л и ц е н ы н а х л е б а. Например, в Вятской губернии среднюю по губернии стоимость

---

[1] Собр. узак. 1917 г., стр. 73, «Правила об ускорении поставки хлебов».

гужевой доставки определили в 36 р. 60 коп. Если были приемные пункты, то это давало еще 6 р. 10 коп.; комиссионные—3 р. 5 коп., премия за поставленное сверх разверстки—6 р. 10 коп.,—итого 51 р. 85 коп. Такое повышение по отношению к прежней цене, нормально калькулированной, составляло 60%.

Однако льготы и прибавки Риттиха имели еще другое—и более важное—последствие. Они извратили прежнюю систему твердых цен. Прежде в губернии, и притом на каждой станции или пристани, могла быть только одна твердая цена, для всех одинаковая и известная. По этой цене строилась также единая цена муки и цена зерна в районах потребления. Если хлеб покупался непосредственно у производителя в его амбаре, цена понижалась соответственно стоимости доставки на станцию. Такое регулирование цен соответствовало нормальным экономическим отношениям. С введением льгот Риттиха все изменилось коренным образом. Исчезла единая цена на станции или пристани, цена хлеба приурочена была к амбару любого владельца, и в результате оказывалось столько цен, сколько амбаров, деревень, экономий. Система Риттиха извратила нормальные экономические отношения, нарушила закон ренты. За хлеб стали получать больше те производители, которые всего дальше находились от станций и пристаней, то есть находились в наименее благоприятных условиях.

Таким образом в систему цен была внесена сумятица, окончательно дезорганизовавшая и без того слабые местные продовольственные органы.

4. Особое совещание по топливу („Осотоп")

Объем полномочий, которые были предоставлены Особому совещанию по топливу, вернее,—председателю Особого совещания—министру торговли и промышленности—законом 17 августа 1915 года и дальнейшими к нему дополнениями, был гораздо шире того, что ему пришлось фактически осуществлять на практике.

По Положению об Особом совещании председателю, по обсуждении в совещании, предоставлялось:

требовать от предприятий по добыче и заготовке топлива принятия и исполнения заказов и поставок преимущественно перед всеми прочими заказами и поставками;

налагать секвестр на эти предприятия;

устранять в необходимых случаях от службы членов правления, директоров и управляющих предприятий с возложением их обязанностей на других, назначаемых председателем Особого совещания лиц;

давать разрешение на принудительное занятие недвижимостей для разработки на топливо растущего в их пределах леса, для хранения и перевозки его с целью устройства жилищ рабочих и т. д.

объявлять продажу топлива исключительным правом казны;

определять цены, по которым топливо приобретается казной, а также цены, по которым топливо отпускается потребителям;[1]

разрешать заготовление топлива на всякую сумму внутри империи и за границей;

устанавливать предельные цены на все виды топлива;

изменять, по соглашению с поставщиками, условия заключенных договоров;

передавать заготовленное для казенных учреждений всех ведомств топливо другим учреждениям, работающим для нужд обороны лицам;

устанавливать порядок и условия распределения топлива между потребителями;

устанавливать размер заработной платы в предприятиях, добывающих топливо;

требовать, в случае необходимости, от населения принятия и исполнения гужевых перевозок, а также работ по нагрузке и разгрузке.

Сделанные позже попытки более глубокого регулирования, проведенные в проекте о так называемой «общей реквизиции» (октябрь—ноябрь 1915 г.) и в опыте полумонопольного, полусиндикатского принудительного объединения под именем «Центроуголь» (начало декабря 1916 г.), не получили осуществления, так что перечисленные полномочия председателя, на основании которых эти проекты можно было оформить, остались во многом неиспользованными.

Политика Особого совещания вплоть до объявления угольной монополии 1 августа 1917 г. не могла выйти за пределы тех традиционных форм регулирования, какие издавна практиковались Министерством путей сообщения для распределения минерального топлива. Разрешительная система перевозок, как форма регулятивного распределения угля, заимствованная Особым совещанием от «Комитета по распределению топлива» при Министерстве путей сообщения, осталась в силе. Весь механизм ее почти со всем аппаратом Министерства путей сообщения должен был быть использован министром торговли. Даже самое название в его полной формулировке «Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по обеспечению топливом **путей сообщения**, го-

---

1 Дополн. 22 ноября 1915 г.

сударственных и общественных учреждений и предприятий, работающих для цели государственной обороны»—заключало в себе мысль о сохранении порядка известной очередности в снабжении топливом, установленного прежним комитетом при Министерстве путей сообщения.

Переход дела в новые руки не связан был с коренной ломкой аппарата; прежние работники перешли на службу в управление делами Особого совещания по топливу, а губернские комиссии, созданные Министерством путей сообщения, ликвидированы были не сразу; лишь постепенно до начала 1916 г. они передавали свои дела районным уполномоченным. При районных уполномоченных были совещания с участием представителей местных ведомственных организаций и отделений Земского и Городского союзов, Военно-промышленного комитета и других [1].

Местные «уполномоченные по обеспечению древесным топливом» назначены были особо, взамен упраздненных с отменой закона 4 марта 1915 г. губернских комитетов по заготовкам дров. В первую очередь были назначены уполномоченные по обеспечению древесным топливом Петрограда, Москвы, Киева, Харькова, Одессы, Екатеринбурга, Иркутска и других городов, затем уполномоченные по губерниям. Там, где уполномоченных не было, эту должность исполняли губернаторы.

Кроме того в сентябре 1915 года были созданы на местах должности уполномоченных для закупки и заготовки древесного топлива. На дровянные операции отпущен был втечение 1915—1916 г. порядочный кредит—в размере 33 млн. рублей (с приданием этому кредиту характера оборотных средств). К концу 1916 года число таких уполномоченных доходило уже до 35.

Этих уполномоченных не следует смешивать с уполномоченными председателя Особого совещания по обеспечению дровяным топливом, многие из которых совмещали представительство Особого совещания на месте по регулированию дровяным снабжением с непосредственной деятельностью по закупке.

[1] Районы, на которые была разделена территория империи, в отношении снабжения топливом с подчинением ведению соответственных уполномоченных, были следующие: Воронежский (Вотоп), Киевский (Китоп), Одесский, Пермский, Московский (Москвотоп), Петроградский (Петоп) с Ревельским, Ростовский (Ротоп), Самарский (Сатоп), Харьковский (Хатоп), Уральский (Утоп), Минералотоп (для групп Минеральных вод).

Уполномоченные по обеспечению дровяным топливом выполняли лишь функции регулирования, выясняли количество дров и торфа, необходимое для снабжения ими местного населения, заводов и различных правительственных и общественных учреждений; занимались выяснением состояния запасов топлива в местах торговли им; выяснением мест заготовки дров и торфа и ознакомлением с положением работ по заготовкам; принятием необходимых мер к образованию запасов древесного и торфяного топлива для урегулирования его цен при недостатке в нем, для чего в необходимых случаях уполномоченный получал кредиты для приобретения и заготовки этих запасов; наконец, в некоторых случаях они занимались организацией распределения древесного и торфяного топлива.

Уполномоченными для закупки и заготовки древесного топлива большей частью были начальники управлений земледелия, привлеченные к дровяным операциям благодаря содействию, которое оказывало им в этом деле Министерство земледелия. Уполномоченные произвели целый ряд полезных обследований о потреблении дров в своих районах с учетом наличности населения, так как до этого вопрос о потреблении разного рода топлива был совершенно не освещен [1].

Между уполномоченными по древесному и минеральному топливу не было никакой связи: эти должности занимали совершенно разные лица. Сплошь и рядом уполномоченные по минеральному топливу отказывали какому-нибудь потребителю в угле и нефти, направляя его к уполномоченному по снабжению древесным топливом, или наоборот. Только в Москве, где районные уполномоченные ведали всеми видами топлива, имело место объединенное снабжение, и из Москвы, благодаря настойчивости проф. Кирша, пошла идея «топливного баланса», которая чужда была органам топливоснабжения почти до 1917 г.

Уполномоченные по обеспечению древесным топливом практиковали применение предельных цен для продажи дров, но пользовались этой мерой в виде исключения, так как «дровяная и торфяная секция Осотопа», руководившая ими, стояла на той точке зрения, что ни один из многочисленных опытов с таксами не привел к желаемым результатам.

---

[1] Деятельной заготовкой дров занимался в Москве проф. П. И. Новгородцев, работавший в качестве уполномоченного председателя Особого совещания, а также проф. П. П. Гензель.

Они прибегали также и к принудительным нарядам на подводы для гужевых перевозок дров, но и эту меру им рекомендовалось применять в очень редких случаях.

Что касается общей и частной реквизиции (на основании ст. 10 Положения 17 августа 1915 г.), то многочисленные обращения в управление делами Особого совещания о разрешении применять ее встречали большей частью отказ, причем массовых реквизиций дров вовсе не разрешалось производить.

Еще осторожнее была политика в отношении права реквизиции леса на корню. В этой области приходилось всячески умерять решительность военных властей.

Председателю Особого совещания по обороне, как мы отмечали, в феврале 1916 года было представлено право давать своей властью разрешение на немедленное принудительное занятие недвижимого имущества для разработки на топливо растущего в его пределах леса. Но это право использовалось очень редко, большей частью в имениях германских подданных.

Новым делом для Особого совещания по топливу было регулирование снабжения нефтью, что не входило в предмет ведения Комитета при Министерстве путей сообщения. Многие предприятия за недостатком угля стали переходить на нефть, а подвоз цистерн по железным дорогам был все более затруднен.

Особенно резкое увеличение спроса на нефтяное топливо предъявил петроградский район, потреблявший до войны в качестве топлива привозный английский уголь. Потребление нефтяного топлива промышленными предприятиями петроградского района составляло до войны около 98,4 тыс. тонн, в 1915 году оно достигло 377,2 тыс. тонн, а на 1916 г. петроградский район заявил потребность в 557,6 тыс. тонн, причем и эта норма считалась недостаточной.

Осотоп вступил на путь предельных цен на нефть. 31 декабря 1915 г. были установлены высшие предельные цены для продажи жидкого минерального топлива (для сырой нефти на местах добычи 27 р. 45 коп. и для нефтяных остатков на нефтеперегонных заводах—28 р. 67 коп. за тонну). В печати велась целая кампания за лимитирование цен на жидкое топливо, в которой интересам нефтедобывателей противопоставлялись невыгоды потребителей. Главнейшие потребители—казенные и частные железные дороги и городские самоуправления—стали энергично

ходатайствовать о нормировке цен на нефтетопливо. Особенно настойчивы были волжские судовладельцы.

Нефтепромышленники, с своей стороны, засыпали Особое совещание докладными записками, в которых доказывали невыгодность установленных цен, мотивируя это тем, что бурение будет неизбежно падать, угрожая интересам страны и обороны; одной из существенных мер улучшения добычи, говорили они, является пересмотр предельных цен на нефть.

Между тем, отчет Особого совещания (стр. 28) констатировал, что оно «намеренно фиксировало предельные цены в несколько повышенном размере» [1]. Особое совещание придерживалось поощрительной политики в ценах как на жидкое, так и на минеральное топливо.

Введение твердых цен не могло обеспечить желаемого снабжения нефтяным топливом как железных дорог, так и крупных предприятий, работающих на оборону. Приходилось часто прибегать к реквизициям. Но эта мера давала результаты, дезорганизующие рынок. Вообще нефтяной рынок регулировался значительно слабее, чем угольный, и назрело время перейти к планомерному распределению топлива, наподобие того, как распределялось твердое минеральное топливо. В сущности торговля нефтью оставалась относительно свободной до октябрьского переворота 1917 г. и лишь немного ограничена была предельными ценами и плановыми перевозками. Распределительный аппарат по нефти был создан лишь 4 мая 1916 года при Особом совещании с местопребыванием в Петрограде, в лице «Главноуполномоченного по снабжению нефтью и нефтяными остатками потребителей всей империи» (Главнефть), о котором речь будет ниже.

Возвращаясь к основной деятельности Особого совещания по регулированию угольного снабжения, необходимо отметить, что прежний орган распределения—Харьковский горнозаводский (угольный) комитет, подведомственный Министерству путей сообщения, сохранен был в неприкосновенности. Для устранения некоторой несообразности, вытекавшей из того, что министр торговли, как председатель Особого совещания по топливу, становился высшей инстанцией по регулированию угольных перевозок, председатель Горнозаводского комитета был назначен харьковским уполномоченным председателя Особого совещания

---

[1] Правилами Министерства торговли от 4 мая 1916 г.

по минеральному топливу, и только весной 1916 г. эти должности были разделены.

В процессе регулирования топливоснабжения харьковский уполномоченный и председатель Угольного комитета был необходимой пружиной распределительного механизма. Работа этого механизма складывалась из следующих моментов.

Осотоп в зависимости от ежемесячных данных, сообщенных Управлением железных дорог о количестве вагонов, которое могло быть предоставлено для перевозок из Донецкого бассейна в отдельные районы, устанавливал на ближайший месяц точный план порайонного нефтеснабжения, который сообщался уполномоченным телеграммами (не позднее 7 числа предшествующего месяца). К этому же сроку Особое совещание сообщало председателю Харьковского угольного комитета об установленном размере назначения топлива флоту, железным дорогам и металлургическим заводам. В пределах назначенного Особым совещанием для данного района количества топлива уполномоченный составлял поименный список потребителей своего района с указанием размера потребности каждого из них в этом топливе на предстоящий месяц, оставляя приэтом некоторый резерв для удовлетворения непредвиденных нужд.

Окончательная разверстка донецкого топлива производилась в совещании при уполномоченном, после чего сводная ведомость распределения на последующий месяц представлялась (к 15 числу данного месяца) одновременно в Управление делами Осотопа и председателю Харьковского угольного комитета. Последний, на основании доставленных ему уполномоченным сведений и полученных им от Особого совещания указаний о размере назначений флоту, железным дорогам и металлургическим заводам, составлял и представлял в Управление делами полный окончательный наряд на донецкое топливо.

Таким образом, организация распределения каменного угля Особым совещанием базировалась на прежнем порядке перевозок, заведенном при Министерстве путей сообщения. Особое совещание целиком восстановило разрешительную систему перевозок. Новые «правила для распределения между потребителями твердого минерального топлива Донецкого бассейна», утвержденные председателем Особого совещания 11 ноября 1915 г., были не чем иным, как некоторым усовершенствованием прежних правил 29 мая 1915 г., на которых была основана деятельность Комитета по распределению топлива при Министерстве путей сообщения.

Дальнейшее развитие этой системы протекало на основе редакции правил распределения донецкого топлива, обновленной 9 мая 1916 г. [1] (а также правил 4 мая 1916 г. о распространении этой системы на Уральский и Подмосковный бассейны) и, наконец, в применении разрешительной системы перевозок с лета 1916 г. к нефти и мазуту.

Все потребители были разбиты на очереди, в зависимости от важности тех задач, для выполнения которых им был необходим уголь. К первой очереди правилами отнесены были флот, железные дороги, все казенные заводы военного и морского ведомства, арсеналы, казенные и частные заводы, изготовлявшие взрывчатые вещества, патроны, снаряды и части к ним, заводы, изготовлявшие продукты для выработки взрывчатых веществ и газа, металлургические заводы, железные рудники и коксовые печи. Ко второй очереди отнесены были прочие частные заводы, работавшие на оборону, кроме работающих на интендантство, и заводы, обслуживавшие железные дороги. К третьей очереди — заводы и предприятия, работавшие на интендантство: мукомольные мельницы, заарендованные Министерством земледелия, соляные копи и важнейшие предприятия городских управлений. В четвертую очередь входили зернохранилища Государственного банка, военно-учебные заведения безлесных губерний в отношении получения ими антрацита, госпитали, лазареты, казенные типографии, склады антрацита, устраиваемые городскими и земскими управлениями для собственных учреждений и для снабжения населения топливом, и другие потребители, по указанию председателя Особого совещания. Наконец, к пятой очереди были отнесены все прочие потребители.

Разрешительная система легла всей своей тяжестью на потребителей низших очередей, так как чем менее важны были оборонные функции тех или иных потребителей топлива, тем меньше выполнялся для них план снабжения, и процент недогруза возрастал все время от первых очередей к последним.

«Прочие» потребители были обречены, таким образом, на искание топлива обходным путем, и их недогруз доходил до 70%, в то время как в первых категориях он колебался от 30 до 40%.

Разрешительная система перевозок совершенно не касалась

---

[1] В них вводилось некоторое новшество в виде «трех серий потребителей», из которых первая являлась забронированной и подлежала «безусловному» выполнению железными дорогами, так как недогрузы и невыполнение нарядов давали себя все более чувствовать. См. Раздел I, стр. 262.

коммерческих отношений между потребителем и поставщиком и не интересовалась первое время тем, закуплено ли топливо, исполнены ли поставщиком его обязательства, и т. п. Она гарантировала только порядок, при котором кто не имел разрешения на вывоз, тот не получал топлива; но не всякий получивший разрешение был обеспечен получением топлива.

Однако еще Комитет при Министерстве путей сообщения приказом от 18 апреля 1915 г. установил порядок, в известной мере ограничивший свободу коммерческих отношений, а именно—дал право Горнозаводскому комитету выдавать принудительные наряды в тех случаях, когда копи заявляли к отправке первоочередным потребителям меньше, чем им назначено было по наряду.

Особое совещание широко стало практиковать систему принудительных нарядов. 24 декабря 1915 г. были утверждены правила о выдаче преимущественно заказов на донецкое топливо, являвшееся продолжением старого приказа Министерства путей сообщения. Принудительный наряд должен был выполняться по особым, устанавливаемым Особым совещанием реквизиционным ценам, т. е. в сущности производилась реквизиция топлива, и, пока поставщик не отгружал топлива по принудительному наряду, ему не подавали вагонов для выполнения других обязательств.

Порядок принудительных нарядов чрезвычайно осложнял разрешительную систему, так как принудительные наряды нужно было выдавать за счет топлива, свободного от поставок потребителям первых очередей, а в случае недостатка такого свободного топлива—за счет пропорционального сокращения поставок следующих четырех очередей. Выдача преимущественных заказов ломала всю систему нарядов и вносила большую путаницу, в результате которой все больше возрастала разница между числом вагонов, заявленных копям к отправке, и числом вагонов, которые фактически назначались к вывозу комитетом.

Усложнение системы распределения связано было с расширением функции и увеличением исполнительного аппарата районных уполномоченных и Харьковского угольного (горнозаводского) комитета. Поэтому упомянутыми правилами 9 мая 1916 г. сверх районных уполномоченных утверждена была должность Главноуполномоченного по снабжению донецким топливом потребителей империи («Главкотоп»). В мотивировке к построению этой новой организационной фигуры, включавшей в себя целый ряд отде-

лов [1], говорилось, что Главноуполномоченный с местопребыванием в Харькове назначается председателем Особого совещания по топливу «в целях общего наблюдения за добычей и подлежащим исполнением наряда на вывоз Донецкого минерального топлива для всех его потребителей в империи и для выяснения возникающих в связи с распределением топлива вопросов общеимперского характера, не входящих в компентенцию районных уполномоченных». В отношении районных уполномоченных деятельность Главкотопа проявлялась в наблюдении за исполнением норм, установленных уполномоченными, в содействии по заполнению норм в случаях недозаявок и недоназначений, в выяснении причин недогрузок и их размера в отдельные адреса, в выдаче дополнительных нарядов за счет резерва Главноуполномоченного. Все эти вопросы выяснялись на месте путем непосредственных сношений с Харьковским угольным (горнозаводским) комитетом и с Инспекцией Донецкого бассейна [2].

Инспекция состояла из главного инспектора, его помощника и районных инспекторов и инженеров-контролеров. По Положению 7 марта 1916 г. на Инспекцию возлагалось, помимо выяснения имевшихся у горных и горнозаводских предприятий запасов, также и освидетельствование и приемка запасов топлива, которые должны были быть приобретены в казну, надзор за исполнением порядка хранения приобретенного казной топлива, а также выяснение коммерческой надежности предприятия, у которого это топливо приобреталось казной на основании правил 6 ноября 1915 г. Инспекция наблюдала также за качеством добываемого и отправляемого предприятиям топлива, проверяла, по каждому предприятию, представляемые им данные о предполагаемой добыче, расходе топлива на коксование, брикетировании и собственных нуждах копей и, наконец, данные о вывозной норме предприятия.

Для улажения трений между ведомствами, горнопромышленниками и железными дорогами имели место также совещания

---

[1] Отделы Главкотопа: металлургический, отдел реквизиции, инспекция Донецкого бассейна с целым штатом инженеров-контролеров (36) и районных инспекторов, общеимперский отдел (сахарные заводы и пароходства), отдел покупки в казну обременяющих запасов и реквизиции невостребованных грузов.

[2] Весьма существенную подсобную работу в организации всего регулирования выполнял статистический отдел Главкотопа, разработавший всю статистику угольной промышленности. С мая 1916 г. стал вести разработку сведений, получаемых два раза в месяц непосредственно через Инспекцию Донецкого бассейна.

всех уполномоченных, работавших в Донецком бассейне (по топливу, по обороне, по металлам), представителей горнопромышленников и Министерства путей сообщения под председательством тов. министра путей сообщения—Кригер-Войновского. В этих переговорах главноуполномоченному по топливу (М. П. Чернышеву) принадлежала довольно влиятельная роль.

Внутренняя организация управления делами Осотопа была построена симметрично по предметам, входившим в круг его ведения: были отделы угольный, нефтяной и дровяной с торфяным, применительно к которым Особое совещание выделило из своей среды секции—угольную, нефтяную, дровяную и торфяную.

Угольный отдел занимал центральное положение. Через него проходила разработка важнейших положений, правил и проектов, связанных с распределением минерального топлива.

Важную техническую функцию должен был выполнять общий распределительный отдел, где сосредоточено было составление ежемесячных нарядов на топливо. В работе этого отдела должна была бы проводиться по необходимости, хотя бы в самой зачаточной форме, идея так называемого «топливного баланса», лишь впоследствии постепенно входившая в содержание топливной политики. Отсутствие этого единства в регулировании топливоснабжения, оторванность органов, занятых вопросами минерального топлива, от таких же инстанций по снабжению нефтью в пределах одного и того же учреждения,—все нарушало правильность в распределении топлива между потребителями и вносило немало осложнений в работу железных дорог. Тем не менее элементарная, казалось бы, мысль о сравнительном значении разных видов топлива в едином тепловом хозяйстве страны была не сразу воспринята руководителями Особого совещания.

Общие вопросы теплового хозяйства находили некоторое отражение в форме полуакадемического изучения в так называемой «тепловой комиссии» [1]. Работа тепловой комиссии, начавшаяся 1 июня 1916 г., основывалась на материалах местных (при районных уполномоченных) «технических отделов». Техническому отделу вменялось в обязанность: выяснять тепловое оборудование находящихся в районе уполномоченных предприятий, потребность их в топливе, вырабатывать планы снабжения разными видами топлива, давать потребителям технические консультации

---

[1] Положение, утвержд. Министр. торговли 17 мая 1916 г.

и т. п. [1]. Основываясь на местных сведениях, тепловая комиссия, состоявшая из инженеров и ученых специалистов, строила планы «рационального снабжения» разными видами топлива, вырабатывая проекты использования водной энергии, торфа, сланцев и т. п.

Тепловая комиссия предполагала, между прочим, произвести в широком масштабе анкету среди всех потребителей топлива в империи (по отдельным районам) для выяснения минимальной потребности в топливе каждого отдельного потребителя, а также возможности замены одного вида топлива другим.

Работа тепловой комиссии представляла значительный интерес, но встречалась с большими трудностями, так как при разрешительной системе перевозок потребитель не в состоянии был применять те именно сорта топлива, которые по рациональным соображениям ему предлагались.

Тепловая комиссия составляла некоторую конкуренцию горному департаменту Министерства торговли, а в вопросе о белом угле — нескольким другим ведомствам, занимавшимся тем же самым (Министерству путей сообщения, Отделу земельных улучшений Министерства земледелия, наконец, самому Министерству торговли).

Точно так же некоторый параллелизм был в трудах нефтяного отдела Осотопа и горного департамента. Правда, последнее учреждение не проявляло особенной жизнедеятельности во время войны, но все же там и здесь обсуждались одни и те же вопросы: о казенном нефтяном хозяйстве, об изменении горного устава, о мерах к увеличению добычи нефти, о создании новых центров нефтедобывания и др. вопросы.

Главный нерв в деле распределения жидкого горючего находился в руках Главноуполномоченного по снабжению нефтью и нефтяными остатками (Главнефть). На нем лежало: распределение нефтяного топлива между потребителями всей империи на предстоящий год, ежемесячное распределение этого топлива, вывозимого по железным дорогам, и составление «в подлежащем порядке» [2] проекта ежемесячного общего наряда на вывоз его по железным дорогам.

---

[1] Особенно широко поставлено было дело в техническом отделе Моск. уполномоченного, который превращен был в «Тепловой комитет», руководимый проф. Киршем. Программа деятельности, разработанная и в значительной степени осуществленная в Москве, стимулировала нередко работу Управления делами О. с.

[2] Т. е. в направлении разрешительной системы перевозок наподобие перевозок Донецкого угля.

Правилами, утвержденными министром торговли 4 мая 1916 г., было введено порайонное распределение нефтяного топлива между потребителями в зависимости от степени важности их работы для целей обороны государства. Распределение нефтетоплива между отдельными потребителями в пределах района было возложено на уполномоченных по минеральному топливу, в целях большего единства в деле снабжения промышленных предприятий.

Таким образом местными органами Главнефти являлись районные уполномоченные по минеральному топливу, которые были обязаны представлять в определенные сроки свои предположения о потребности их района в нефти и нефтяных остатках, подвозимых железной дорогой, водой и гужем. На основании этих предположений о размере месячной потребности (по категориям потребителей), а также сведений нефтяных фирм о запасах и справок от управлений железных дорог о возможностях подвоза на разные участки, в Главнефти составлялся проект месячного списка потребителей. В первую очередь имелся в виду военный флот, затем железные дороги и, наконец, другие потребители каждого из девяти установленных по участкам железных дорог районов. Список этот, по рассмотрении в Особом совещании, утверждался председателем.

При Главнефти имелось совещание для обсуждения годового и ежемесячного плана распределения нефти, плана завоза этого нефтетоплива и других вопросов, связанных с делом нефтеснабжения [1].

Но на практике вместо этого громоздкого совещания имели место переговоры—соглашения с представителями нефтеторговых фирм [2].

Когда начались подготовительные работы к введению плановых перевозок на нефть (летом 1916 г.), то самым трудным делом оказался вопрос о распределении частных вагонов-цистерн. С раз-

---

[1] В состав этого постоянного, разрешенного Положением 4/V 1916 г. совещания входили: 6 представителей от нефтяных фирм, 2 представителя от управления ж. д.,—4 от Министерства торговли и промышленности, по одному от Министерств военного и морского, по одному от Советов съездов судовладельцев и судопромышленников Волжского бассейна, по одному от Военно-промышленного комитета, Союзов земского и городского, один представитель от частных ж. д. по избранию общего съезда, по одному представителю от Московского и Петроградского о-ва заводчиков и фабрикантов, от Совета съездов промышленности и торговли, от Совета съездов биржевой торговли и сельского хозяйства, а также лиц по приглашению Главноуполномоченного.

[2] Видную роль играл в «Главнефти» работник Осотона В. П. Тимошенко.

ных сторон предлагалось провести обезличение цистерн и принудительную взаимопомощь в этом деле. Существовала комиссия по выяснению условий пользования вагонами-цистернами, и вскоре в недрах ее возник план создания еще одного органа, аналогичного Харьковскому горнозаводскому (угольному) комитету, который не только регулировал бы распределение цистерн путем принудительной взаимопомощи, но и следил за выполнением нарядов на перевозку нефтяного топлива, а также выделил бы особый вагонный парк для перевозки нефти, бензина, керосина, смазочных масел. Постановлением министра путей сообщения 27 августа 1916 г. (одобрено Особым совещанием по перевозкам 9 августа 1916 г.) при Управлении железных дорог, вернее,—при Центральном комитете по регулированию массовых перевозок, был учрежден Нефтяной комитет (Центронефть) в составе председателя из Управления железных дорог, представителя Управления делами Особого совещания (1), Главнефти (1), Отдела военных сообщений (1), Главного морского хозяйственного управления (1), представителей владельцев вагонов-цистерн, имеющих не менее 500 цистерн (по 1 от фирмы).

На местах действовали нефтяные комитеты в Баку, Сураханах, Петровске, Грозном, Екатеринодаре, Царицыне, Батраках, Рязани, Уфе, Н.-Новгороде, Кинешме, Ярославле, Саратове, Рыбинске. Они осуществляли при участии владельцев цистерн разверстку вагонов при выполнении нарядов.

С начала действия плановых перевозок нефти (с 1 сент. 1916 г.), Нефтяной комитет (Центронефть) был техническим органом, осуществлявшим эту систему со стороны выполнения нарядов, распоряжения же по составлению нарядов оставались во власти «Главноуполномоченного» (Главнефти).

Таким образом, созданная организация позволила с сентября 1916 г. ввести плановые перевозки с мест нефтедобычи и волжских пристаней, и этот порядок дал некоторую возможность контролировать распределение топлива между потребителями.

Из нефтяной политики Осотопа надо отметить также проект организации трех казенных нефтяных промыслов на Апшеронском полуострове с ожидаемой годовой добычей до 806 451 тонн. Но нефтепромышленники сначала выдвинули свой контрпроект «паевого товарищества», а затем добились и вовсе снятия этого дела с обсуждения.

С наступлением зимнего сезона 1916 г. сильно обострился недостаток керосина, особенно на юге России. Нефтяная сек-

ция Осотопа, по настоянию министра торговли, на которого посыпались с мест телеграфные жалобы, разработала проект планового завоза на места керосина при содействии керосиновых фирм.

С включением керосина в плановые перевозки и с изданием правил 6 декабря 1916 г. об отправке бензина, керосина и смазочных масел, учреждался также и Керосиновый комитет, который должен был преодолеть транспортные препятствия по завозу керосина на места [1]. Выработанные Керосиновым комитетом наряды, ежемесячные и более краткосрочные, по утверждении их председателем Особого совещания передавались Управлению железных дорог на рассмотрение и распоряжение Нефтяного комитета.

Таковы были довольно разнообразные по своей архитектонике органы—пристройки к Осотопу, в общем больше всего обращенные к ведомству путей сообщения, откуда и исходили главные нити регулирования топливоснабжения. (фиг. 14, стр. 417).

Начав с регулирования перевозок донецкого угля, перейдя затем и к углям других районов, распространив затем систему плановых перевозок на нефть, керосин, бензин и масла,—Особое совещание по топливу, казалось бы, овладело делом снабжения, но в действительности работа его протекала на поверхности. Оно не располагало никакими возможностями проникнуть в существо экономического оборота с топливом, в финансовые и хозяйственные отношения этой отрасли промышленности.

Попытки вмешательства в область топливного хозяйства с построением соответствующих органов воздействия на его внутренние процессы потерпели неудачу.

Разрешительная система, при свободе сделок на топливо, открывала широкое поле для разнообразных торговых комбинаций с вагонами, с запродажей и перепродажей закупленных партий и т. п. Потребители, пользуясь свободой рынка, стремились заключать контракты на количества, превышавшие их потребности (и притом с возможно большим числом рудников), «на всякий слу-

---

[1] Состав его: Председатель, назначаемый председателем О. с. (Председателем был назначен Главноуполномоченный по нефти), представители М-ва торговли, Морского, Управления ж. д., Главнефти, Центронефти, Земгора, керосиновых фирм, вывозящих с мест производства или пристаней не менее 8.200 тонн, по одному от каждой, и более мелких фирм, список которых утверждался председателем О. с. Фактически всю плановую работу вел в Комитете Д. А. Волжин.

Керосиновый комитет был упразднен 28 апреля 1917 г., а функции его перешли к районным продовольственным комитетам.

чай». Рудники заключали договоры на суммы, превышавшие их добывную способность, рассчитывая, что, все равно, вагонов не будет, а Особое совещание выдавало наряды на вывоз в размере значительно превышавшем реальную вывозную способность дорог Донецкого бассейна. Эта разница между заявленным к вывозу числом вагонов и фактическим вывозом составляла источник самой оживленной фиктивной купли-продажи.

Для борьбы с такими ненормальностями угольного рынка в октябре 1915 г. был выдвинут проект так называемой «общей реквизиции», или, как гласило его наименование полностью, «Проект правил об исключительной поставке минерального топлива Донецкого бассейна в казну и распределении его между потребителями» [1].

Проект заключался в следующем.

Все топливо, добываемое в Донецком бассейне, за исключением необходимого для нужд самих копей или находящихся при копях металлургических и иных заводов, должно было поступать в исключительное распоряжение казны или непосредственно потребителей, указанных органами власти. Действие ранее заключенных договоров с введением такого порядка приостанавливалось.

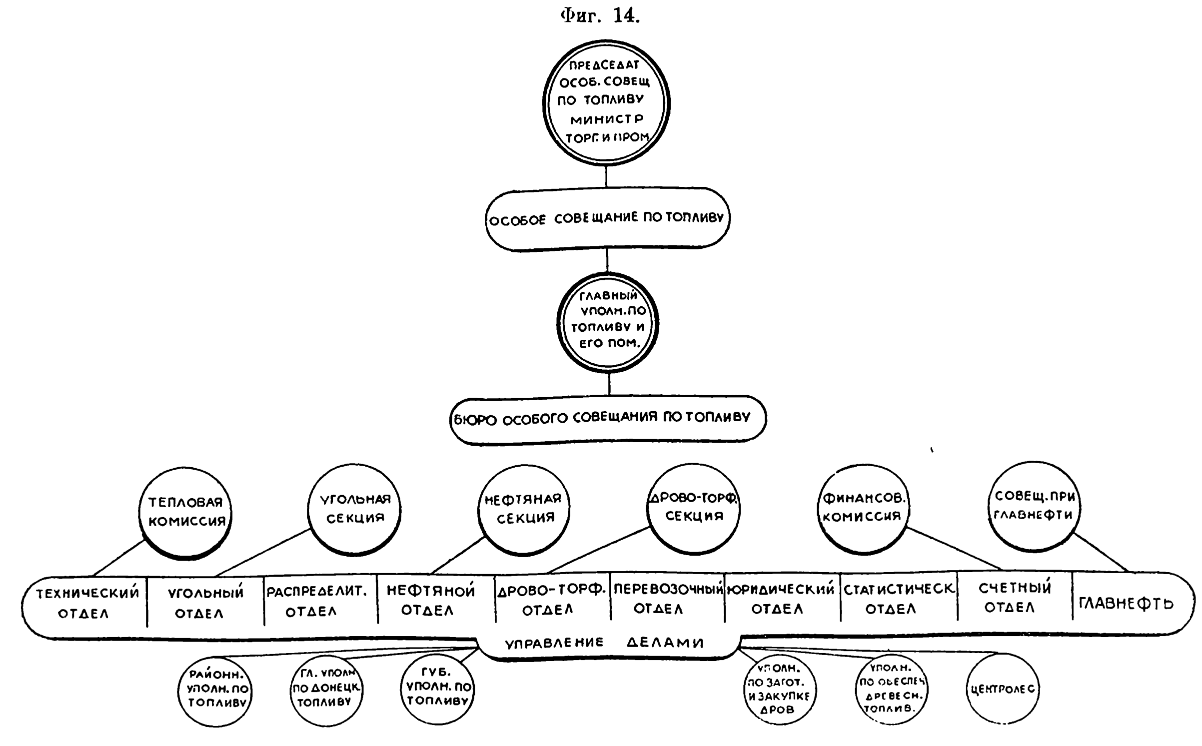
Проект сохранял, тем не менее, некоторые непосредственные сношения между производителем топлива и потребителем в отношении приемки топлива (на месте отправки), в отношении ответственности владельца предприятия за качество и вес поставляемого топлива непосредственно перед получателем. Равным образом предполагалась возможность непосредственного соглашения между поставщиком и покупателем о форме расчетов за топливо. Цены на топливо должны были устанавливаться Осотопом на основании данных особой комиссии по выяснению цен, работающей в Харькове. Органом, на который возлагалось бы проведение такого порядка по проекту, предполагалось сделать Харьковский горнозаводский комитет в несколько расширенном составе. В его распоряжение должна была поступить особая Инспекция Донецкого бассейна для наблюдения за размером добычи, правильной дачей сведения о ней, качеством топлива и т. п. Списки потребителей, подлежавших снабжению топливом, должны были попрежнему составляться районными уполномоченными Осотопа.

Как видим, проектом предусматривалась некоторая промежу-

[1] Выработка проекта общей реквизиции была поручена Харьковскому уполномоченному по топливу Гаевскому — в то же время председателю Горнозаводского комитета. Проект обсуждался в конце декабря 1916 г.

Схема особого совещания по топливу.

Фиг. 14.



точная система, которую нельзя охарактеризовать, как полную монополизацию государством углеснабжения, так как между поставщиком и потребителем сохранялись непосредственные сношения по расчетам, а государство не брало также на себя ответственности за качество продукта. Но это была монополизация распределения с явной тенденцией по возможности не нарушать существующих коммерческих отношений [1].

Проект «общей реквизиции» выдержал натиск целого ряда промышленных организаций, частных ж. д., топливного отдела Военнопромышленного комитета, бывшего застрельщиком всей этой кампании против проекта; наконец, большинством 100 голосов против 10 он был отвергнут на 40-м съезде горнопромышленников юга России 25 ноября 1915 г. Министр торговли, несмотря на то, что добился только что (22 ноября) расширения своих полномочий, как председатель Особого совещания с правом объявлять продажу топлива «исключительным правом казны», должен был отказаться от проекта.

В нападках на проект обнаружилось вполне понятное недоверие к царскому правительству, к тому же и момент был по ситуации неблагоприятным для проекта.

Добыча была в это время достаточно велика и на копях накоплялись невывезенные запасы. Для того чтобы добыча не начала падать, нужно было либо резко улучшить транспорт,—а этого проект «общей реквизиции» дать не мог—либо скупить у углепромышленников накопившийся уголь за счет казны и тем дать им нужные оборотные средства. Это было отчасти сделано правилами о «покупке обременяющих запасов» от 6 ноября 1915 г. Резкого подъема цен не наблюдалось, так как спрос был ограничен разрешительной системой.

Всеми этими фактами оперировали в своей аргументации противники «общей реквизиции». К тому же мелким углепромышленникам, составлявшим в Донбассе 76% всей массы предприятий (под мелкими мы подразумеваем добывающих менее 16,4 тыс. тонн), и особенно торговцам, была в некоторых отношениях удобна «разрешительная система», дававшая простор для разных комбинаций. Поэтому они предпочитали существующий порядок неопределенному порядку «общей реквизиции».

---

[1] Проект имел два варианта (инж. Викторова и Гаевского); он предварительно обсуждался и вырабатывался на совещании горнопромышленников юга России (21 окт. 1915 года) и в комиссии под председательством Гаевского (председателя Харьковского горнозаводского комитета).

Министр торговли кн. Шаховской увертливо объявил, что введение казенной монополии на уголь «принципиально предрешено», но оно осуществимо только «после урегулирования железнодорожного движения» [1].

Такую же участь имел и другой проект, выдвинутый Управлением делами «Осотопа» в октябре 1916 г. под именем «Центроугля» (Центральный комитет для торговли минеральным топливом Донецкого бассейна). Он исходил из тех же предпосылок прежнего плана «общей реквизиции».

С лета 1916 г. конъюнктура изменилась. Спрос со стороны потребителей, имеющих наряды, стал гораздо интенсивнее, так как нарядов выдавалось больше; производители, наоборот, стали сдержанны в предложении. Теперь уже покупатель искал продавца, и заключать сделки, в особенности на некоторые сорта топлива, стало очень трудно. В особенно трудном положении оказались железные дороги: они всегда давали цены ниже других покупателей, и договора с ними заключались чрезвычайно неохотно. В результате все шире стали применяться реквизиции топлива почти исключительно для железных дорог со всей сопутствовавшей им путаницей [2]. Создалось такое положение: невыполнение договоров или невозможность заключить их с копями вело к росту реквизиций, а рост реквизиций, в свою очередь, нарушал выполнение договоров и вел к полной дезорганизации рынка.

Группа работников Осотопа, по инициативе С. В. Бернштейн-Когана, сделала попытку добиться более решительных шагов в деле регулирования углеснабжения. На этот раз был выдвинут проект полной монополизации углеснабжения государством — «Центроуголь».

Основание проекта во многом приближалось к изложенному выше проекту «общей реквизиции». Как и там, устранялось право свободного распоряжения топливом, и все оно должно было сда-

---

[1] В официальном отчете о деятельности Особого совещания за 7 месяцев (август 1915 — март 1916) так формулирована участь проекта «общей реквизиции»: «...Для успешного осуществления общей реквизиции и достижения всех преследуемых ею целей, необходимо предварительно выждать улучшения транспортных условий, а к этому времени проект будет уже закончен разработкой и может быть воплощен в жизнь не только без опасений, но с уверенностью в благоприятных с государственной точки зрения результатах».

[2] В феврале 1916 г. для железных дорог было реквизировано всего 49,2 тыс. тонн, в апреле ими было затребовано в порядке реквизиции уже 164 тыс. тонн а в августе для них же пришлось реквизировать уже 590,4 тыс. тонн, причем преимущественные заказы были выданы 350 копям.

ваться Центральному комитету для распределения согласно плану. На Комитет, в целях поддержания размеров добычи, возлагалось, по проекту, обязательство покупать весь предлагаемый ему уголь. Но, в отличие от проекта 1915 г., предполагалось, что связь между поставщиком и покупателем порывается: Комитет покупает все топливо от копей, и только он заключает сделки с потребителями; через него ведутся все расчеты и на нем лежит ответственность перед потребителем за качество поставляемого товара; равным образом копи отвечают за вес и качество топлива только перед комитетом. Предполагалось, что покупка угля от копей и продажа его потребителям будет производиться по установленным ценам, но все остальные условия предполагались по взаимному соглашению, и лишь в том случае, если соглашение не будет достигнуто, будут применяться предусмотренные в самом Положении «нормальные условия».

Что касается цен, то предполагалось, что для покупки топлива от копей будет устанавливаться некоторая средняя цена, из которой будут делаться вычеты для копей с особо низкими издержками производства; за счет складывающегося из этих вычетов фонда будут делаться надбавки к ценам для копей с высокими издержками производства, для которых назначенная средняя цена убыточна. (Имелась в виду система, напоминающая изложенную нами английскую Costings System).

Комитет должен был состоять из 15 выборных от углепромышленников, причем при выборе число голосов давалось бы отдельным предприятиям пропорционально их добыче [1].

Однако 5 человек из 15 должны были выбираться из числа представителей мелких и средних предприятий. Еще 5—должны были назначаться в комитет с совещательным голосом заинтересованными ведомствами, причем представитель министра торговли и промышленности имел в Комитете право veto.

Таков был в общих чертах проект «Центроугля», которому не суждено было осуществиться, так же как и проекту «общей реквизиции».

Для производителей, в особенности мелких, и для торговцев проект «Цетроугля» был нежелателен по тем же самым мотивам, по каким они отвергли проект «общей реквизиции». Представляя из себя нечто среднее между монополией и принудительным

---

[1] Один голос на каждые полные 164 тыс. тонн топлива, отправленного предприятием с своих рудников.

синдикатом, он своими чертами государственного лика был нежелателен углепромышленникам, а своими синдикатскими признаками—неприемлем был для ведомств—потребителей угля (морского, военного, путей сообщения). Кроме того всеми вообще представителями Донецкого бассейна делались не лишенные справедливости указания на неясность в конструкции «Цетроугля», заключавшуюся в том, что, будучи органом для торговли топливом, он не будет иметь никакого собственного капитала, а потому и неизвестно, кто и как будет нести риск и возможные убытки. Финансовая сторона проекта была недостаточно разработана.

Против него началась еще более яростная кампания, чем в свое время против проекта «общей реквизиции». Застрельщиком опять выступил Центральный военнопромышленный комитет в лице своей секции по топливу (в которой представители Петроградского бюро совета съездов горнопромышленников юга России пользовались огромным влиянием). Секцией была организована широкая анкета об отношении промышленных кругов к проекту «Центроугля», из которой обнаружилось отрицательное отношение большинства из них к проекту. За проект высказалось лишь очень немного представителей потребительских кругов [1]. Самые же бурные протесты против проекта были высказаны на специальном совещании, созванном в Харькове Советом съездов горнопромышленников юга России 29 октября 1916 г. Совещание было многолюдным и единодушно высказалось против введения «Центроугля».

Отражением харьковских настроений была статья Н. В. Фенина в «Бюллетене Харьковской каменноугольной и железоторговой биржи» (№ 19 от 4 октября 1916 г.).

«Центральный комитет для торговли твердым минеральным топливом Донецкого бассейна» («Центроуголь»)—писал он,—напоминает ликвидированное общество для торговли минеральным топливом Донецкого бассейна («Продуголь»); разница заключается только в том, что слово «Общество» заменено «Центральный комитет» и добавлено слово «твердым», все же остальное тождественно, даже и созвучья те же—«Продуголь»—«Центроуголь». Уже в одном названии чувствуется возрождающийся «Продуголь». «Цетроуголь» не только не принесет пользы ни государству, ни промышленности, ни обществу, но, наоборот, только вред гораздо

---

[1] См. «Известия особого совещания по топливу», № 2. Хроника.

больший, чем от бывшего «Продугля». Поэтому осуществление «Цетроугля» является совершенно ненужным».

Таким образом, все попытки вывести дело топливоснабжения на путь более решительной политики регулирования, выходившей за рамки обычной разрешительной системы перевозок, как средства распределения, ни к чему не привели, и Осотоп вошел в систему органов Временного правительства в виде одного из многих бюрократических органов, неспособный овладеть рынком топлива, как не смогло этого сделать в отношении снабжения населения и армии и Особое совещание по продовольствию.

5. Особое совещание по перевозкам

Учреждение Особого совещания по перевозкам, по общему закону 17 августа 1915 г., имело свое основание в чрезвычайном расстройстве транспорта, наступившем летом 1915 г. Уже с самого начала войны в результате разделения железнодорожных путей на два совершенно независимых друг от друга района (одного, подчиненного министру путей сообщения, и другого, на театре военных действий, подчиненного Полевому управлению), нарушился правильный круговорот вагонов и установилась невозможность рационального использования железнодорожной сети. Вагоны, подаваемые на фронт, не возвращались в надлежащем количестве обратно, скапливались там; между тем, в тылу ощущался сильный недостаток в вагонах, приведший, в частности, к невозможности вывозить в достаточном количестве уголь из Донецкого бассейна.

Некоординированность действий имела место не только в отношении железнодорожных властей тыла и фронта, но и в самом районе театра военных действий не было достаточно централизованной системы управления сетью. Майское отступление армии в 1915 г. отразилось самым тяжелым образом на всей системе перевозок. У фронта образовалось значительное число задержанных вагонов с грузами в адрес галицийских железных дорог; с восточных же тыловых дорог начался отлив порожних вагонов для эвакуируемых грузов. Между дорогами тыла и фронта совершенно изменился характер товарообмена, т. е. восточные дороги стали, опустошая себя, подавать порожняк, а получали они эвакуационные грузы, беженцев—притом без определенного адреса и по неупорядоченным документам. Волна эвакуации из Привислинского и Принаревского районов устремилась на Полоцк—Бологое—Мо-

скву и в Петроград, в результате чего создалась сильная забитость Николаевской жел. дороги и Московского узла; эвакуация же (в июле—августе 1915 г.) Юго-западного края отразилась целым рядом затруднений на железных дорогах Донецкого бассейна. В результате создавалась задержка в снабжении Петрограда каменным углем и затруднения в подвозе предметов довольствия и снабжения в действующую армию. Ко всему этому еще многочисленные власти распоряжались на жел. дорогах по своему усмотрению, не считаясь с Министерством путей сообщения. Управления военного ведомства не выгружали с необходимой быстротой инженерные и артиллерийские грузы; уполномоченные по устройству беженцев направляли потоки беженцев по загруженным направлениям; губернаторы задерживали поезда с беженцами и перетасовывали их на самых забитых станциях и т. д. В результате положение транспорта оказалось в полной дезорганизации.

Попытки Министерства путей сообщения устранить эти трения при помощи органов, описанных нами в разделе I, не дали существенных результатов. Эти органы, бывшие лишь незаметным придатком к Министерству путей сообщения, не могли осуществить желанного единства в политике перевозок. В поисках выхода правительство остановилось на мысли оформить регулирующий орган по железнодорожным перевозкам по типу Особых совещаний—17 августа 1915 г.

«Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по перевозке топлива и продовольственных и военных грузов» считалось, как и другие Особые совещания, «высшим государственным установлением. Никакое правительственное место или лицо не давало Особому совещанию предписаний и не могло требовать от него отчета».

Председатель Особого совещания—министр путей сообщения, осуществляя через соответственные органы Министерства путей сообщения свои распоряжения, имел право [1]:

издавать особые временные правила приема, перевозки, хранения, выгрузки и нагрузки грузов;
исчислять кредиты на усиление пропускной способности ж. д. и устройство вспомогательных сооружений, на приобретение необходимых для железных дорог материалов, на заказы нового подвижного состава;

---

[1] Особые совещания и комитеты военного времени. Изд. Госуд. канцелярии. Петроград 1917,

разрешать сооружение подъездных путей распоряжением за счет казны и на частные средства;

разрешать постройку подъездных путей частного пользования;

устанавливать принудительное пользование подвижным составом, складочными помещениями, пароходами, баржами и другими судами на водных путях.

В дальнейшем права председателя были расширены, применительно к вновь возникшим задачам.

Ему предоставлено было разрешать для работ по усилению пропускной способности железных дорог и по устройству складочных помещений, а также для сооружения подъездных путей, в неотложных случаях немедленное занятие нужных земель, давать направление вопросам о сооружении железнодорожных линий и об устройстве новых водных путей, необходимых по военным обстоятельствам.

Наподобие председателя Особого совещания по обороне он мог в необходимых случаях устранять от службы членов правлений, советов и других органов администрации судоходных и транспортных предприятий и назначать других лиц, а также требовать удаления служащих предприятия, не отвечавших своему назначению.

Права председателя Особого совещания распространялись и на водные пути. Также в отношении гужевых перевозок он имел право требовать от населения принятия и исполнения гужевых перевозок и работ с правом назначения в случае отказа секвестра перевозочных средств и с определением размеров заработной платы за эти перевозки и работы.

Особое совещание по перевозкам в первых же заседаниях пыталось уяснить себе главные причины тяжелого положения в работе транспорта. Одной из них оно находило неурегулированность отношений между дорогами фронта и тыла; затем—отсутствие планомерности в перевозках, многовластие в распоряжениях, касающихся очередей и направлений отправки грузов даже на дорогах тыла; недостаточность вагонного и паровозного парков; забитость многих станций неразгруженными вагонами; недостаточность станционных помещений. Далее констатированы были также недостаточное развитие многих узловых станций, недостаточность пропускной и провозной способности некоторых направлений, по которым пошли мощные грузовые потоки, не имевшие места в мирное время; многочисленность конвенционных запрещений; недостаточность диспэтчерских проводов для быстрого сношения распорядительных центров с периферией, уста-

лость и утеря душевной бодрости у многих линейных железнодорожных агентов и служащих. Кроме перечисленных причин Особое совещание обратило также внимание на недостаточность использования водных путей для перевозки массовых грузов.

За время войны Министерство путей сообщения было предметом постоянных нападок всех ведомств и общественного мнения за свою неспособность справиться с затруднениями в транспорте. «Расстройство транспорта» сделалось настолько ходким объяснением всякого рода неурядиц, что другие ведомства охотно пользовались им для оправдания своей собственной несостоятельности. Одно время в 1916 г. было даже циркулярно запрещено в официальных бумагах и в печати употреблять выражение «расстройство транспорта».

Между тем, железные дороги продолжали усиленную работу. В 1916 г. замечалось даже улучшение, поскольку можно судить по статистическим данным. Средний суточный пробег по всей сети и пробег товарных вагонов за весь год увеличился; провозная способность железных дорог из Сибири возросла, пропускная способность линии Московского узла и всех линий Петроградского узла увеличилась [1], но все это продолжалось за счет увеличения и разрушения подвижного состава. Вагоны и паровозы, производя усиленную работу с введением для них сменных бригад, не подвергались достаточному ремонту из-за перегруженности мастерских, недостатка рук и материалов. Происходило все время расходование самого капитала, т. е. изношенность сверх нормы всего подвижного состава. Из строя сразу выходило значительное количество вагонов и паровозов, и потребность в усиленных заказах как на русских, так и на заграничных заводах таким образом все время возрастала.

Что касается самой сети, то, несмотря на постройку новых линий, длина рельсовой сети незначительно увеличилась, так как 6 318 *км* было занято неприятелем. За вычетом занятого неприятелем сеть осталась на том же уровне (1 января 1915 г.— 65 070 *км*, 1 января 1917 г.—71 227 *км*). Очень существенна была перешивка Архангельской линии на широкую колею, законченная только к 14 января 1916 г., хотя об этом говорили и хлопотали непрерывно; точно так же прокладка новой железнодорожной линии к Мурману закончена была осенью 1916 г. Она

---

[1] Цифры см. у М. М. Шмуккера и И. Д. Михайлова (назв. работ в списке литературы).

оказала большую помощь снабжению из-за границы, но была довольно запоздалой. Все плюсы в активе железнодорожного движения с избытком ликвидировались отрицательными сторонами и разрушениями подвижного состава и пути. Поставка подвижного состава с русских заводов увеличивалась, но заказы подвижного состава за границей были мало удачны. Заказанные паровозы попали в Россию только в 1917—1918 г. и быстро выходили из строя. Разрушительно действовала также на движение недосмена шпал и рельсов, недостаток материалов, неприспособленность к непривычному топливу, постепенный подрыв дисциплины и тяжелое материальное положение служащих, на которое указывалось и в Особом совещании по обороне.

Все нарекания на Министерство путей сообщения имели, конечно, свои основания и подтверждались фактами беспорядочного регулирования движения. На этот порок открыто указывалось неоднократно в Государственной Думе и в других Особых совещаниях.

В Особом совещании по обороне 11 ноября 1915 г. был заслушан доклад представителя Министерства путей сообщения И. Н. Борисова о затруднениях в железнодорожных перевозках. При рассмотрении причин создавшегося положения Особое совещание по обороне нашло, что в основе этих явлений лежит прежде всего некоординированность действий фронта и тыла в области перевозок.

В связи с создавшейся из-за расстройства транспорта угрозой для снабжения столиц топливом и продовольствием предлагалось прекратить выдачу в Петрограде новых заказов на оборону, лишить заводы, несущественные с точки зрения обороны,—топлива и электрической энергии; разгрузить Петроград от излишнего населения и т. п.

Таким образом, признав положение в области перевозок катастрофическим, Особое совещание по обороне не могло придумать способ смягчения вытекающих отсюда последствий и не в состоянии было разрешить вопрос об улучшении в корне самого транспорта. М. В. Родзянко и П. Н. Крупенский предложили доложить царю о создавшемся с перевозками положении и просить его принять на себя председательствование в соединенном заседании всех Особых совещаний по этому вопросу.

Под влиянием опасений за судьбу транспорта, высказывавшихся в Особом совещании по обороне, Министерство путей сообщения предприняло в ноябре 1915 г. обследование Николаев-

ской и Московско-Курской железных дорог. Руководить обследо-даванием был назначен Ю. В. Ломоносов. В его комиссию вошли члены Особого совещания по перевозкам, председатели Петроградского и Московского порайонных комитетов, представители железных дорог и ряд специалистов. Комиссия работала с 8 ноября по 20 декабря 1915 г. и пришла к следующему заключению.

Причинами замешательства в работе железных дорог являются: несоответствие современных размеров движения тому фактическому укладу, к которому привыкли дороги втечение ряда лет; отсутствие общего плана работ в новых условиях; отсутствие фактического надзора со стороны местного управления за линией и стремление всю распорядительную деятельность сосредоточить в управлении. Стремление всем распоряжаться из центра создало такое загромождение телеграфных проводов, что для главного своего назначения—командования движением—они нередко не могли служить; отсутствие среди некоторых железнодорожных агентов сознания важности переживаемого момента. Ухудшилось состояние паровозов и вагонов; недостает материалов и запасных частей. Огромное значение имеет недостаток в людях; некоторыми дорогами ничего не сделано в деле приспособления к новым сортам угля. Утомление служащих довершает картину; оно объясняется дороговизной жизни, непомерной продолжительностью бессменной работы, не всегда достаточными условиями отдыха, неправильностью учета рабочей силы в депо, мастерских и т. п.

К вопросу о расстройстве транспорта много раз возвращалось Особое совещание по обороне и всегда в тревожных тонах определенно указывало на бесхозяйственность Министерства путей сообщения... «Надлежит возбудить об этом вопрос в Совете министров, указав на своевременность самых решительных мер, так как без скорого упорядочения железные дороги остановятся совершенно, а с ними остановится и вся жизнь страны [1]».

«Министерство путей сообщения попрежнему не сознает своей ответственности и не осуществляет своих обязанностей, что может привести оборону государства к катастрофе, так как в последующем улучшений в деле перевозок не предвидится и на этой почве грозят развиться события крайне прискорбного свойства [1]».

Число таких открытых нападок на Министерство путей сообщения можно привести в большом количестве; чем дальше тем

---

[1] См. заседания 3 февр. 1916 (журнал № 45), 16 апр. 1916 г. (журнал № 63). Также журналы №№ 64, 65; по подготовительной комиссии журнал № 7.

больше их было, так как требования на перевозки все возрастали, условия их удовлетворения ухудшались, а самый аппарат ведомства, со всеми органами, пристроенными к нему, оставлял желать многого, хотя по сравнению с другими ведомствами путейцы привыкли к довольно методической и тяжелой работе.

Особое совещание по перевозкам по самому существу своего дела должно было оставаться строго деловым органом, обсуждающим практические, часто узко технические мероприятия в ограниченных рамках той или иной принятой системы. Здесь не было места для большой политики, для отвлеченных рассуждений и экономических экспериментов. Оно не обростало многочисленными комиссиями, если не считать самой необходимой подготовительной комиссии. Управление делами представляло из себя очень небольшую канцелярию чисто исполнительного характера. В самом Особом совещании, кроме представителей порайонных комитетов и обычных членов общественных организаций, бывали по приглашению представители и торгово-промышленных организаций, непосредственно заинтересованные в обсуждаемом вопросе. Но Особое совещание по перевозкам не было «парламентом мнений» наподобие других особых совещаний и сохраняло свою физиономию административно-технического органа.

При установлении порядка регулирования перевозок Особое совещание исходило прежде всего из требований на перевозки, заявляемых тремя министрами, председателями остальных Особых совещаний, как это и явствует из самого названия «Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по перевозке топлива, продовольственных и военных грузов».

Особые совещания устанавливали свою потребность в перевозках, род перевозимых грузов, районы потребления, районы отправления, количество и сроки, втечение которых перевозки должны быть совершены. Данные эти направлялись в Управление железных дорог для рассмотрения и составления общего плана в Центральном комитете по регулированию массовых перевозок. При этом требования на перевозки и материалы для их обоснования, посылаемые Министерству путей сообщения, должны были быть заявляемы на известные периоды (не свыше одного месяца) и доставлены к точно установленным срокам.

Около 20 числа каждого месяца в Особое совещание представлялся доклад о совершенных перевозках за предыдущий месяц в соответствии с установленным для этих перевозок планом,

К этому же сроку представлялся на одобрение составленный план перевозок на предстоящий месяц.

Особому совещанию докладывалось периодически: о состоянии перевозок и о наличии подвижного состава на дорогах, с указанием как количества, находящегося в работе и ремонте, так равно и нового подвижного состава, поступившего с русских заводов и из-за границы, а также общие данные о положении дела по усилению провозной и пропускной способности дорог.

Для урегулирования отношений между дорогами фронта и тыла со стороны Особого совещания делались многочисленные представления в различные инстанции военного ведомства и высшего командования [1].

В Особом совещании по перевозкам много раз возбуждался вопрос о выработке системы плановых перевозок сначала для хлебных и фуражных грузов, по заготовкам Министерства земледелия, а потом и для целого ряда других продуктов. Много заседаний, междуведомственных сношений, записок и докладов предшествовало установлению этого необходимого, но трудного мероприятия.

Одной из самых трудных задач в деле регулировки движения было достигнуть не только количественной нормировки грузовых потоков по разным направлениям, но и качественного состава этих потоков по отдельным категориям грузов, т. е. необходимо было, чтобы, например, к Петрограду подавалось не только известное число вагонов, а чтобы среди этих вагонов обязательно было столько-то вагонов угля, хлопка, металлов, продовольствия и т. п. Установить количество нужных для той или иной мест-

---

[1] Попытка установить согласованность между штабом верховного главнокомандующего, распоряжавшимся дорогами фронта и Министерством путей сообщения была сделана учреждением при самой Ставке Управления путей сообщения (18 сентября 1915 г.). Это был особый отдел штаба, во главе которого стоял представитель Министерства путей сообщения, а в состав его вошли прикомандированные из Управления железных дорог из местных управлений и специалисты Министерства путей сообщения. При такой связи со Ставкой достигалась осведомленность Министерства путей сообщения о планах эвакуации, внезапной переброске войск или задержке движения на той или иной дороге, несколько большая, чем было до этого. Но органу этому отведена была лишь исполнительная роль. Он не мог справиться с задачей полного согласования, тем более, что действия его не распространялись на юго-западный фронт, бывший одним из слабых участков железнодорожного движения. В конце 1916 г. проведено было полное слияние «Управления путей сообщения» с «Управлением военных сообщений» с назначением во главе ген. Кислякова на правах тов. министра путей сообщения.

ности грузов представляло, при наличии свободной торговли, огромные трудности. Планомерность перевозок достигалась в некоторой степени системой постепенности отправки грузов в случае их скопления на станции отправления. Но разрешительная литерная система не могла заменить планового порядка. Прежние, существовавшие в мирное время, правила постепенности отправки грузов, правда, заменены были целым рядом новых правил и постановлений после данных по ним заключений Особого совещания. По этим правилам отправление со станции грузов, по которым не выдано было специальных нарядов, производилось автоматически, но в строгом соответствии с очередью, предоставленной каждому роду грузов в зависимости от его свойства и от назначения для того или другого учреждения. Эти правила, в силу меняющихся условий и требований, постоянно изменялись и дополнялись [1].

В других органах и в самом Особом совещании по перевозкам высказывалось неоднократно сомнение в жизненности литерной системы в условиях военнохозяйственного регулирования. В самом деле, трудно было на практике расклассифицировать все заявки многочисленных учреждений и потребителей по всеохватывающей безукоризненной схеме.

В прежнее время в плановом порядке перевозились лишь горнозаводские грузы Донецкого бассейна. С 1915 г. такие плановые перевозки начали применять к интендантским грузам, отправляемым для нужд армии. С этого года отправление грузов по планам на каждый месяц вперед стало производиться уже во всех тех случаях, когда предоставлялась возможность заблаговременно установить задания станции назначения и район, откуда эти грузы должны быть отправлены. Для всех грузов, необходимых в интересах обороны и потребностей населения, устанавливались определенные очереди и нормы отправления.

Выяснение принципиальных вопросов, связанных системой плановых перевозок, разработка сложной иерархии грузов в отношении очередности и внеочередности их отправок в зависимости от их назначения в тот или иной адрес и сделались одним из существенных предметов в занятиях Особого совещания по перевозкам и связанных с ним органов: Центрального комитета и порайонных комитетов, с Особыми совещаниями при них.

---

[1] Наиболее законченный вид разрешительная литерная система приняла после циркуляров Министра путей сообщения от 7/12 декабря 1915 г. (№ 35 446) и 20 апреля 1916 г. (№ 13 218, 6 829 (1 290).

Принципиально нового, вполне планового порядка еще не было установлено. Особое совещание расширяло лишь давнишнюю практику разрешительной литерной системы перевозок, но оно настойчиво искало путей к выработке действительного плана удовлетворения всех крупных потребителей в регулярных перевозках; с этим планом несовместима была свободная торговля, что понимали в то время не все участники Особого совещания.

Аналогичные трудности в свое время встречались при попытке применять плановые перевозки к хлебным грузам.

Мы уже говорили, что идея очередности, постепенности в перевозках восходит к концу 70-х годов, когда недостаточная провозоспособность Курско-Харьково-Азовской и Воронежско-Ростовской дорог побудила возникший в то время Съезд горнопромышленников юга России ходатайствовать о предоставлении Съезду права распределять очереди в пользовании вагонами, подававшимися под нагрузку угля. В 1879 г. такое право им было предоставлено. В 1905 г. плановый порядок был распространен на минеральное топливо, руды, флюсы, соль и чугун; точно так же нефтяные грузы из Баку стали регулироваться особым Бакинским комитетом по распределению вагонов-цистерн между отправителями нефтяных грузов. Попытки ввести план и для хлебных грузов, возникавшие неоднократно до войны, наталкивались на трудности, связанные с обширностью территории этих грузов, многочисленностью отправителей, частыми изменениями в пунктах направлений этих грузов, с колебаниями урожая и с зависимостью русского хлебного рынка от мировой конъюнктуры. Эти трудности имели сходство с попытками охватить планом перевозки военного времени, но масштаб был, конечно, не одинаковый.

Таким образом эта неновая и давно обсуждавшаяся проблема привлекла к себе внимание Особого совещания по перевозкам, но ее разрешение могло быть успешным лишь при точных заданиях со стороны других Особых совещаний.

Особое совещание по продовольствию в лице главноуполномоченного по закупкам хлеба В. В. Глинки сначала отнеслось отрицательно к плановой системе перевозок, считая, что она нарушает принцип свободной торговли. Составить план снабжения хлебом всей империи при свободе торговцев закупать, где им угодно, представлялось ему немыслимым, но под давлением Особого совещания по перевозкам Особое совещание по продовольствию все-таки составило план перевозок сначала на декабрь 1915 г., потом на февраль и март 1916 г. Для этого были специально мобили-

зованы и срочно разработаны статистические материалы департамента железнодорожных дел о ввозе и вывозе по губерниям. Постепенно этот порядок вошел в систему.

Попытка Особого совещания по перевозкам перейти к плановой системе получила некоторое практическое разрешение с образованием нового делового органа—Временного распорядительного комитета по железнодорожным перевозкам, учрежденного 27 ноября 1915 г. (в порядке 87 ст. осн. зак.) под председательством начальника Управления железных дорог. Его задачей было—осуществить практически единство и согласованность действий между различными ведомствами в отношении железнодорожных перевозок. В состав Временного распорядительного комитета по железнодорожным перевозкам вошли от министерств и от штаба представители, которые должны были быть снабжены необходимыми полномочиями от своих ведомств для окончательного разрешения рассматриваемых в Комитете вопросов.

Все наряды на перевозку грузов, требующих срочной или периодической доставки, должны были исходить либо непосредственно от Распорядительного комитета, либо от тех правительственных органов и должностных лиц, которые будут на это уполномочены Распорядительным комитетом. Помимо этого порядка никакие внеочередные перевозки вне района военных действий не допускались.

На обязанности Распорядительного комитета возлагалось: заблаговременное выяснение и установление по периодам времени всех потребностей и заданий на перевозки массовых грузов для удовлетворения нужд армии, правительственных и общественных учреждений, главнейших городов, промышленных предприятий и населения, а также распределение указанных грузов как по степени их важности и срочности доставки, так и по районам снабжения.

Если Распорядительный комитет, по недостатку пропускной или провозной способности, не в состоянии был выполнить требования, предъявленные Особыми совещаниями, то вопрос о сокращении этих требований представлялся Особому совещанию по перевозкам.

Постановления Распорядительного комитета приводились в исполнение соответствующими органами Управления железных дорог, причем Центральный и порайонные комитеты по регулированию массовых перевозок грузов и эксплоатационный отдел Упра-

вления железных дорог в своей деятельности по регулировке движения грузов—должны были точно руководствоваться постановлениями, общими заданиями и указаниями Распорядительного комитета.

Общие планы главнейших массовых перевозок, установленные Распорядительным комитетом, и отчетные данные о совершенных перевозках периодически докладывались Особому совещанию по перевозкам.

Создание Распорядительного комитета было принято в заседании Особого совещания 20 ноября 1915 г. в результате настояний с разных сторон.

Инж. Фролов, отстаивавший в многочисленных записках идею общего плана перевозок, давно добивался учреждения такого органа.

Районное совещание в Харькове в сентябре 1915 г. для объединения действий дорог Харьковского узла и Московско-Киево-Воронежской железной дороги, обсудив тяжелое положение с вывозом горнозаводских грузов, пришло к заключению, что сама жизнь диктует создание особого авторитетного правомочного органа для объединения работ дорог всей Европейской России, с местопребыванием его в Москве.

28 сентября 1915 г. члены Особого совещания, представители частных железных дорог подали председателю Особого совещания записку, в которой вполне присоединялись к заключению Харьковского совещания.

Наряду с Распорядительным комитетом был оставлен и Центральный комитет по перевозкам (а также управления делами порайонных комитетов), который находился с ним в смежном помещении и персонально обслуживался почти теми же лицами [1].

---

[1] Постановлениями Распорядительного комитета от 16 и 25 февраля 1916 г. разграничение прав обоих комитетов установлено следующим образом: а) Распорядительный комитет устанавливал род и размеры перевозок по тем направлениям, которые он признавал затрудненными, б) устанавливал планы массовых перевозок грузов, в) устанавливал перевозки срочными маршрутными поездами. Центральный комитет — а) предоставлял внеочередность не свыше группы «Б» для всех получателей по всем направлениям, б) давал разрешения на отдельные отправки грузов по § 2 Правил по ст. 51 Общ. устава. Управление делами Порайонного комитета: а) разрабатывало по поручению и указанию распорядительного комитета проекты плановых перевозок определенных грузов квалифицированным получателям дорог района Комитета, б) предоставляло внеочередность для перевозок в пределах дорог своего района самостоятельно и по назначению на до-

Втечение первых месяцев своего существования Распорядительный комитет подвергался неоднократным нападкам сторонников слияния его с Центральным комитетом. Сторонники единого плана перевозок недовольны были вялостью Распорядительного комитета в деле разработки системы перевозок; противники чрезмерной централизации находили, что Распорядительный комитет подавил деятельность местных порайонных комитетов [1]. Слияние Распорядительного комитета с Центральным комитетом по перевозкам осуществилось только после Февральской революции 30 марта 1917 года.

Среди причин, влиявших на неупорядочение транспортного дела, которые отмечало Особое совещание по перевозкам, указывалось неоднократно на недостаточное использование **водных путей**. Водные пути в России никогда не играли большой роли в деле перевозок, хотя, как известно, наша страна является одной из самых богатых реками. Условия судоходства у нас всегда были неудовлетворительны. Судоходные реки имеют мало выходов к морским портам, водные пути не были единой связной водной сетью и недостаточно соединялись между собой искусственными каналами.

С началом войны водные пути стали использоваться еще хуже, чем в мирное время. Навигация 1914 г. уже заканчивалась, когда война разыгралась, и вообще влияние войны на результаты навигации было сравнительно незначительно. Все же результаты грузооборота по водным путям в 1915 и 1916 гг. были меньшие, чем в мирное время. Так, наиболее показательная Волжская артерия вместо 25 370 тыс. тонн, перевезенных в 1913 г., дала в 1915 г.—20 008 тыс. тонн, в 1916—20 286 тыс. тонн.

Особое совещание по обороне, которое особенно нервно относилось к транспортным затруднениям, влиявшим на все виды снабжения, неоднократно обращало внимание Министерства путей сообщения на недостаточное использование водных путей; точно так же топливные органы указывали на необходимость принятия мер уже в навигацию 1915 г. для усиления перевозок каменного угля. Отмечалась неудовлетворительность пропускной способности Мариинской системы (при ее пропускной способно-

---

роги соседнего района по разным литерам внеочередной номенклатуры, но не старше группы «Г».

[1] Особые совещания при них были ликвидированы 9 декабря 1915 г. вместе с «Распорядительным комитетом по перевозкам военного времени», который мы описывали выше.

сти до 1 312 тыс. тонн хлеба, она фактически в 1915 г., например, перевезла 287 тыс. тонн).

Одним из препятствий к регулированию водных перевозок являлось то, что речной флот находился в руках частных судовладельцев и потому перенесение грузов с дорог на воду зависело прежде всего от отправителей; судовладельцы, пользуясь благоприятной конъюнктурой, повышали фрахты, и 1915 год, по заявлениям самих судовладельцев, был одним из самых рентабельных за последние 25 лет.

Особое совещание по перевозкам не могло уделить этому делу достаточно внимания, так как занято было регулированием железнодорожных перевозок. Этим пользовались другие ведомства, которые организовали водные перевозки совершенно самостоятельно и разрозненно, вступая в частные соглашения с судоходными предприятиями. Все это привело к необходимости, наподобие Временного распорядительного комитета по железнодорожным перевозкам, создать такой же согласительный орган по водному транспорту. Однако, Особое совещание по перевозкам не спешило с его созданием и действовало путем частичных мероприятий.

Из таких мероприятий можно отметить попытки усилить перевозки по Мариинской системе, особенно по продовольственным грузам; попытки организовать перегрузочные работы в Архангельском порту и Котласе; организацию вверх по Волге из Сарепты угольных перевозок, для чего реквизировано было некоторое количество судов у частных судовладельцев с тем, чтобы сосредоточить на зимовку весь караван в Сарепте для новой навигации 1916 г., а также использовано было на основании закона о военно-судовой повинности 56 баржей и 13 пароходов. С усложнением всех этих задач Особое совещание по перевозкам решилось, наконец, учредить Распорядительный комитет по водным перевозкам, утвержденный Положением 17 января 1916 года.

В состав Распорядительного комитета, кроме председателя—начальника Управления внутренних водных путей и шоссейных дорог—входили представители ведомств, общественных организаций, а также по одному от Совета съездов Волжского бассейна, Амурского и др. водных бассейнов и путей, по избранию их советов или комитетов.

На Распорядительный комитет возлагалось упорядочение перевозок по внутренним водным путям—топлива, продовольствен-

ных и военных грузов. Приэтом рекомендовалось избегать, по возможности, прямого вмешательства в хозяйственные распоряжения судовладельцев.

Распорядительный комитет по водным перевозкам составлял планы водных перевозок, устанавливал и определял очереди отправки грузов, в зависимости от срочности их доставки; распределял грузы между перевозочными предприятиями на водных путях; устанавливал направления грузов и пункты их доставки, согласуя водный транспорт с железнодорожным; привлекал в случае необходимости к обязательным перевозкам судоходные предприятия, на основании правил принудительного пользования судами [1].

К обязанностям Распорядительного комитета относилось также установление предельных цен на перевозку грузов и буксировку судов, при недостижении соглашения между грузоотправителями и судовладельцами. Ему предоставлялось обсуждать предположения об оказании судоходным предприятиям содействия к постройке новых судов и ремонту существующих перевозочных средств (путем дешевого кредита, субсидий, ссуд, облегчения условий получения и материалов и обеспечения рабочими); обсуждать пожелания судовладельцев о техническом улучшении водных путей и т. п.

Большие права Распорядительного комитета по водным перевозкам, подобно правам Особых совещаний, не могли быть все использованы в полной мере. Комитет был недостаточно активен, чрезвычайно осторожен в отношении судовладельцев и, главное, действовал с большим опозданием. Когда его подготовительные работы несколько проявились, объективные условия водного транспорта были уже настолько неблагоприятны (отсутствие рабочих, износ судов, недостаток металла и топлива, нервная обстановка транспортной работы и т. п.), что организационные меры казались уже запоздавшими. Так, когда 6 октября 1916 г. по предложению Особого совещания по перевозкам Распорядительный комитет решил широко организовать постановку баржей в Сарепте с таким расчетом, чтобы перевезти по Волге до 984 тыс. тонн Донецкого угля, оказалось, что для этого каравана к началу навигации 1917 г. не оказалось грузов.

Деятельность Комитета была мало удовлетворительна как по результатам, так и по методам.

---

[1] Зак. 17 авг. 1915 г., Полож. об Ос. совещании по перевозкам, ст. 11, п. 7.

Особое совещание по обороне, не склонное ко всякого рода плановому регулированию, неоднократно доводило до сведения министра путей сообщения свои пожелания об установлении планового движения по Волге и Мариинской системе и усилении их пропускной способности для срочной перевозки военных судов [1]. Даже В. П. Литвинов-Фалинский, который в Особом совещании по обороне открыто отстаивал интересы организованной промышленности против чрезмерного вмешательства государства, предложил [2] «ввиду крайней перегруженности железных дорог, подчинить частный интерес государственному и обязать частных лиц в принудительном порядке к переноске грузов на воду, понизив фрахт и реквизируя в случае надобности пароходы».

Из органов регулирования в сфере действия Министерства путей сообщения надо упомянуть еще одну организацию.

Сложное дело заготовления материалов для материальных потребностей железных дорог побудило Министерство путей сообщения создать Комитет и Отдел заготовления при Министерстве путей сообщения (Положение от 13 мая 1916 года).

Комитет заготовления имел своей задачей: вырабатывать план заготовлений точно перечисленных предметов—рельс, паровозов и вагонов, скреплений, стрелок, крестовин, главнейших частей подвижного состава и пролетных строений мостов, за исключением тех, заказы которых поручались местным управлениям. Его делом было также выяснение в техническом отношении производительности заводов по поставкам всех перечисленных предметов, выяснение мер по улучшению и расширению производства этих предметов.

Комитет заготовлений должен был выяснять, какие предметы, в каком количестве и на какие сроки должны были заготовляться; в каких предприятиях заказывать все это—внутри страны или за границей; устанавливать способы заготовок и типовые договоры на их производство, разрешать выдачу авансов на основании правил 1 октября 1915 г. «о порядке обеспечения авансов по подрядам и поставкам военного времени».

Кроме Заготовительного комитета, в Москве учреждена была специальная Комиссия для наличных покупок в Московском районе материалов, нужных для желез-

[1] Журнал № 66, 27 апр. 1916 г.

[2] Журнал № 89, 16 июля 1916 г.

ных дорог (по Положению 27 окт. 1916 г.). Под «наличными покупками» разумелись все сделки, по которым фактическая сдача материалов должна была состояться не позже месяца со дня ее заключения. Созданием этой комиссии Министерство путей сообщения стремилось объединить разрозненные выступления на рынке железнодорожных управлений, которые мало знакомы были с Московским районом, обращались к посредникам и комиссионерам и создавали спекулятивную атмосферу на рынке.

6. Комитеты по регулированию промышленности при Министерстве торговли и промышленности

Война предъявила огромные требования не только к тяжелой индустрии, но и к промышленности, производящей предметы широкого потребления. Война создала спрос на разные изделия из хлопка, которые до войны не производились в России, как, например,—на марлю, гигроскопическую вату. Многие фабрики должны были перейти на производство мундирных тканей, на выпрядку более низких номеров пряжи, на усиление работ с переходом от односменной работы на двусменную. Все это потребовало гораздо большего количества хлопка. Фронт предъявил огромный спрос на суконные материалы для производства шинелей. Получаемой в России грубой шерсти было недостаточно для того, чтобы снабжать фабрики нужным ассортиментом. Повышенные требования были обращены и к льняному рынку как со стороны России, так и заграницы, что привело к настоящей борьбе за лен. Громадный спрос на кожи, выражавшийся в миллионах пар обуви, сотнях тысяч различных кожаных изделий и, наконец, возросшая потребность в бумаге—газетной, печатной, оберточной, писчей и мундштучной—все это усилило требования со стороны промышленных предприятий на сырье и полуобработанные материалы.

Между тем, с закрытием границ, поступление иностранного сырья сократилось, доставка же в промышленные центры русского сырья вследствие транспортных затруднений была крайне нерегулярна. При срочности выполнения взятых на себя заказов, промышленные предприятия должны были конкурировать на рынке сырья и создавали атмосферу для спекулятивного роста цен.

По мере того, как регулирование народного хозяйства развивалось от перефирии к глубине хозяйства, т. е. от розничного

и оптового рынка, от регулирования потребления к сфере производства с определяющими его моментами—(сырье, топливо, рабочая сила),—очередь государства для вмешательства в промышленную жизнь дошла и до этих областей хозяйства. Предприятия, работавшие на оборону, обращались в Министерство торговли и промышленности с непрерывными жалобами на недостаток снабжения их сырыми материалами. Под давлением этих жалоб и наседаний Военного ведомства—Министерство торговли разработало «правила для снабжения сырьем хлопчатобумажных и суконных фабрик» 7 июля 1915 г., а затем по этому образцу и для кожевенных заводов, льняных и джутовых фабрик и писчебумажных. На основании этих правил были созданы соответствующие Комитеты по делам этих отраслей промышленности: 1) «Комитет для заведывания снабжением сырьем хлопчатобумажных фабрик», на основании правил, утвержденных 7 июля 1915 г., дополненных 17 декабря 1915 г., 2) «Комитет по делам суконной промышленности», на основании тех же правил 7 июля 1915 г., 3) «Комитет по делам кожевенной промышленности», на основании положения Совета министров от 19 октября 1915 г., 4) «Комитет по делам бумажной промышленности», на основании правил от 2 мая 1916 г. и 5) «Комитет по делам льняной и джутовой промышленности», на основании закона 27 ноября 1915 г.

При всей индивидуализации, которая была необходима по каждой отрасли промышленности, все эти комитеты построены были по одному типу, на основании опыта применения правил 7 июля 1915 г. о снабжении сырьем хлопчатобумажных и суконных фабрик.

Всем им предоставлялось—выяснение размеров предельных цен сырья и изделий из него, а также возбуждение вопросов о необходимости применения реквизиций в отношении отдельных партий товаров. Для обеспечения действительного соблюдения нормированных цен все они стали на путь контроля сделок по купле-продаже сырья. Для этого сделки регистрировались комитетами, а железнодорожные отправки сырья и полуфабрикатов адресовались исключительно на имя соответствующего комитета, а затем, по надписям на железнодорожных дубликатах, передавались соответствующим поставщикам изделий на армию.

Комитетам предоставлялся надзор за оборонными предприятиями: право обследовать производительность фабрик, выяснять возможность расширения производства и приспособления

его к нуждам военного и морского ведомств; распределять между фабриками запасы сырья и заказы, а также устанавливать цены на эти заказы; привлекать предприятия по первоначальной обработке сырья к обработке в первую очередь сырья, принадлежавшего поставщикам военного и морского ведомств, и устанавливать обязательные для этих предприятий порядок и очередь обработки.

Законы об этих комитетах предоставляли министру торговли и промышленности право устанавливать предельные цены для продажи сырья, полуфабрикатов и изделий, назначать частные и общие реквизиции сырья, полуфабрикатов и изделий, налагать секвестры на фабрики и устанавливать порядок эксплоатации секвестрованных предприятий; требовать от всех непосредственно или через посредство комитетов сведения о запасах и размерах потребления сырья и полуфабрикатов, а также всякие данные, касавшиеся производительности и работы предприятий, и проверять эти сведения истребованием торговых книг и документов; наконец, объявлять о признании недействительными сделок, нарушавших предельные цены. Сверх того, правилами предусматривалась возможность привлечения к уголовной ответственности лиц, нарушавших установленные меры или препятствовавших их осуществлению.

Что касается состава комитетов, то в них введены были представители наиболее заинтересованных ведомств, а также в большом числе представители торгово-промышленных организаций. Подробности компетенции и состава комитетов определялись Положениями о них, утверждавшимися м-ром торговли и промышленности, по соглашению с военным министром.

Министерство торговли на основании уже бывшего к этому времени опыта в регулировании рынка понимало, что бороться с повышением цен при помощи одних лишь мероприятий запретительного характера бесполезно. Меры эти не достигали цели, так как подвергавшиеся нормировке предметы скрывались, а повышение цен проводилось при помощи всяких обходов. Министерство своей политикой создания комитетов стало на путь объединения промышленников, потребляющих сырье и полуфабрикаты. Промышленники же под влиянием этих мероприятий создали целый ряд торгово-промышленных организаций и объединений, не имевших места до войны. Таким образом Комитеты дали толчок самодеятельности предпринимателей.

Комитет для заведывания снабжением сырьем хлопчатобумажных фабрик[1]

Годовое потребление хлопка нашей промышленностью достигало к тому времени 410 тыс. тонн в год, половина которых покрывалась хлопком отечественного происхождения; остальной хлопок ввозился из Америки и Египта. В 1916 г. хлопчатобумажная промышленность работала (за вычетом потерянных районов) с числом веретен—8 218 660. Мировой рынок хлопка, под влиянием плохих урожаев Америки в 1915 и 1916 гг., а также роста потребления его во всем мире (несмотря на запасы с 1914 г.), складывался повышательно. В связи с затруднениями привоза к нам заграничного хлопка, а также трудностями доставки в центр сырья из Туркестана, цены на хлопок стали повышаться. По отдельным сделкам конца лета 1915 г. на Московской бирже цены регистрировались на уровне в два с лишним раза выше июльской цены 1914 г. (1 *кг* ферганского хлопка 1-го сорта американских семян—около 2 р. 13 коп.). Между тем достаточных оснований к столь быстрому повышению цен на хлопок в хозяйственных условиях наших хлопководных районов не было. Урожай русского хлопка в 1914 г. оказался удовлетворительным, американский же сбор сырья в 1914 г. был рекордным. Большую роль здесь играла спекуляция, начавшаяся уже весной 1915 г., а также прекращение привоза американского хлопка с 1915 г. (убыль около 115 тыс. тонн).

«Общество хлопчатобумажных фабрикантов» настаивало на введении предельных цен, так как сверхприбыль хлопковых фирм по реализации урожая 1914 г., как стало известным, равнялась сумме в 50 млн. рублей.

После подготовительных работ Комитет выработал в марте 1916 г. предельные цены на хлопок для отдельных промышленных районов—для Петроградского, Прибалтийского, Центрального, а также для Средней Азии и Кавказа. В результате принятых мер цена в Москве на ферганский хлопок 1-го сорта американских семян установилась к началу 1916 г. на уровне 1 р. 46 коп. за *кг*[2].

---

[1] Комитет образован на основании высочайше утвержденных правил 7 июля 1915 г., измененных и дополненных 17 дек. 1915 г. (Собр. узак. и расп. правит. 1915 г. ст. 1594 и 1916 — ст. 4). Положение о комитете было утверждено министром торг. и пром. Шаховским значительно позже, 26 янв. 1917 г. Фактически комитет начал свои действия 13 авг. 1915 г.

[2] Позже, 20 ноября 1916 г., цена была установлена в 2 р. 15 к. за *кг* сырца.

Для того чтобы не заключались сделки в обход изданного постановления о предельных ценах, Комитет издал правила о регистрации сделок. Стороны, заключавшие договор купли-продажи, запродажи или поставок хлопка, обязывались перед заключением сделки предъявлять запродажные письма, маклерские записки и иные документы, их заменяющие, для записи в книгах Комитета. Если, по рассмотрении представленных документов, Комитет не усматривал в сделке каких-либо неправильностей, нарушавших нормировку, то сделка регистрировалась; в противном случае Комитет отказывал в регистрации, с указанием сторонам тех упущений, которые послужили причиной отказа. До января 1917 г. Комитетом было зарегистрировано 3 852 контракта, по которым было продано около 443 тыс. тонн хлопка.

В политике предельных цен Комитет пошел дальше. На основании дополнительного закона 17 декабря 1915 г. Комитету предоставлено было специальное право распространять предельные цены также на пряжу и ткани. В первую очередь были выработаны цены для пряжи и тканей, поставляемых интендантству, а также учреждениям, работающим на оборону.

При установлении предельных цен на пряжу фабриканты-прядильщики указывали на бесполезность ее нормировки, так как таким способом нельзя понизить конечные цены на готовые ткани, а также на чрезвычайную техническую трудность нормировки весьма разнообразных и разнородных сортов и номеров пряжи, на невозможность контроля ее выработки и продажи и т. п. Несмотря на противодействие со стороны заинтересованных групп фабрикантов, все же по представлению Комитета, в апреле 1916 г. были введены предельные цены на хлопчатобумажную пряжу для казенных заказов и для частного рынка, а затем и предельные цены на готовые хлопчатобумажные ткани казенного образца.

29 июля 1916 г. воспрещена была оптовая продажа суровых хлопчатобумажных тканей на частный рынок. Исключение делалось для предприятий, самостоятельно производивших дальнейшую переработку этих тканей, для потребляющих суровые ткани с технической целью, для торгующих врозницу в собственных постоянных торговых заведениях, если они это делали до 1 августа 1914 г.

31 июля 1916 г. установлены были, в отношении частного рынка, по сделкам купли-продажи, размеры высших, предельных цен на ряд тканей, а также на их крашение и отделку (бязь, бумазея, полотно палаточное, репс, молескин). Воспрещалась про-

даже пряжи лицам, самостоятельно не потребляющим ее для собственных фабричных предприятий. Постановлением 16 сент. 1916 г. все фабрики, выделывавшие тяжелые брезентные ткани, могли отпускать их только по нарядам Комитета. С 11 декабря 1916 г. были установлены сроком до 1 июля 1917 г. правила продажи ситцев на частный рынок. Для оптовых торговцев разрешалась надбавка к фабричной прейскурантной цене на 10%, а для розничных на 25%.

Комитет занялся также и выполнением другой, не менее важной задачи по распределению существующих запасов сырья между хлопчатобумажными фабриками, в связи с установлением порядка снабжения хлопком урожая 1916 г. (постановление 2 декабря 1916 г.).

Все частные лица, общества или учреждения, занимавшиеся торговлей хлопком в виде готового волокна или посредничеством по этой торговле, а также владельцы хлопчатобумажных фабрик, закупавшие хлопок на местах в Средней Азии и на Кавказе как сырцом, так и в волокне, обязаны были согласно этому постановлению, сообщать Комитету об имеющихся у них запасах волокна урожая 1916 г. и продавать эти запасы исключительно лицам и фирмам по указанию Комитета, не свыше предельных цен, установленных постановлением 20 ноября 1916 г.

При распределении волокна Комитет, естественно, не мог не столкнуться с затруднениями в железнодорожных перевозках хлопковых грузов. Эти затруднения были наиболее чувствительны для деятельности хлопчатобумажных фабрик военного периода. За время войны некоторым фабрикам нередко приходилось сокращать свое производство и даже приостанавливать работы из-за недостаточного подвоза сырья, пряжи, суровых тканей. Затруднительность перевозок встречалась даже по нарядам Главного интендантского управления, Общества красного креста, Земгора и др. организаций, обслуживавших армию. Хлопчатобумажные фабриканты и даже торговцы хлопком прибегали к массовой отправке материалов почтовыми посылками или багажом.

Для контроля за поступлением на фабрики хлопка исключительно по сделкам, зарегистрированным комитетом, Министерством путей сообщения по соглашению с Министерством торговли был установлен в октябре 1915 г. порядок, согласно которому весь предъявляемый к перевозке по железным дорогам русский очищенный хлопок, на какую бы станцию назначения он ни отпра-

влялся, мог быть адресован только на имя Комитета. По передаточным надписям на дубликатах железнодорожных накладных прибывшие партии хлопка передавались получателю. При этих условиях никто из фабрикантов не имел возможности получить большее количество сырья, чем ему приходилось по разверстке. По 1 января 1917 г. было зарегистрировано Комитетом 52 622 путевых документа на 349 тыс. тонн.

Эта мера значительно упорядочила дело транспортирования хлопка из Средней Азии и Кавказа в промышленные районы. Но она гарантировала только правильность распределения хлопка между фабриками, и совсем не обеспечивала своевременности его поступления на прядильные фабрики. Запаздывания имели место, несмотря на то, что с начала хлопковой кампании 1915/16 г. для перевозок хлопка в Оренбургском и Красноводском направлениях было предоставлено определенное число вагонов (140 в день) и что хлопковые грузы были отнесены к разряду внеочередных. Был возбужден вопрос об организации особых маршрутных поездов для перевозки исключительно тех партий хлопка, которые предназначались для фабрик, испытывавших особо острую нужду в сырье. Такие поезда были назначены (в ноябре—марте 1915 г.) в направлениях: 1) из Средней Азии, Петровска-порта и Закавказья в Москву и Петроград, 2) из Москвы в Петроград, Клин, Тверь, Вышний Волочек и Нарву, 3) со ст. Симоново, Московско-Казанской железной дороги, в Клин, Вышний-Волочек, Нарву и Новый Порт и 4) из Вологды в Нарву— для перевозки прибывавшего (через Архангельск) заграничного волокна.

Серьезные замешательства в перевозках хлопка происходили отчасти из-за неосведомленности отправителей и получателей хлопковых грузов о тех распоряжениях, которые касались железнодорожного движения. По ходатайству комитета Министерство путей сообщения сделало распоряжение о том, чтобы управлениями железных дорог своевременно сообщались Комитету все нужные сведения. Осведомленность Комитета о состоянии хлопковых перевозок в связи с данными о производительности фабрик, о принятых заказах, о запасах сырья и их местонахождении и т. п. давала ему возможность кое-как регулировать, принимать срочные меры к снабжению сырьем тех фабрик, которые в нем особенно нуждались.

В дальнейшем, ввиду крайней загруженности железных дорог, примыкающих к Петровску-порту, и прекращения плановых пе-

ревозок хлопка по этим дорогам, возник вопрос о бо̀льшем использовании водных путей для среднеазиатского хлопка.

Вследствие прекращения приема хлопка в Петровске, в Красноводском порте в 1916 г. скопилось свыше 16,5 тыс. тонн хлопка, адресованного через Петровск-порт на разные станции промышленных районов. Вывезти эти запасы в другом направлении транспортные предприятия не могли без согласия товаровладельцев. По робкой инициативе Комитета пароходным предприятиям предоставлено было право изменять втечение навигации 1916 г. направление хлопковых грузов, без согласия отправителей или получателей этих грузов, с перерасчетом провозных плат и с соблюдением правил об ответственности, установленных при перевозке грузов прямым железнодорожным и водным направлением [1].

Это вмешательство Комитета в регулирование железнодорожных и водных перевозок хлопка было, пожалуй, одним из самых существенных мероприятий в деле снабжения фабрик сырьем.

Из работ специальной Комиссии по распределению хлопка создался так называемый «Центрохлопок».

Комитет брал на себя также ходатайства пред Кредитной канцелярией о предоставлении фабрикантам иностранной валюты для выписки заграничного хлопка, в установленных им пределах.

Наконец, Комитет совместно с текстильным отделом Московского военно-промышленного комитета распределял между фабриками заказы. Нагрузка военными заказами доходила до 70% производительности фабрик, и лишь 30% работало на частный рынок.

Комитет пользовался большой поддержкой торгово-промышленных групп, которые считали его как бы своей организацией. Хлопчатобумажные фабриканты предоставляли довольно крупные суммы на обследование текстильной промышленности.

Комитет по делам суконной промышленности

Война предъявила к русской шерстяной промышленности чрезвычайные требования. Общая производительность тонкошерстных фабрик достигала в то время 40 млн. *м* в год. Грубошерстная промышленность вырабатывала в начале войны 25 млн. *м*

[1] Этот порядок был осуществлен изданием утвержденного 27 августа 1916 г. Положения Совета министров об изменении направления хлопковых грузов, отправляемых из Средней Азии.

(шир. в 1 *м* 42 *см*) грубого сукна шинельного типа. Сюда не входило производство фабрик, которые были потеряны уже в начале войны—лодзинских и белостокских. Из 49,2 тыс. тонн привозной шерсти половина шла на переработку в польском районе.

В снабжении появилась брешь, которую надо было заполнить. Суконная промышленность стала целиком работать на оборону, вырабатывая почти исключительно мундирный товар. На внутреннем рынке выпуск товаров совсем прекратился. Мало того, в августе 1914 г. в Н.-Новгороде и в октябре 1914 г. в Петрограде были произведены реквизиции готового суконного товара, после чего население совсем лишено было снабжения.

Тяжелое положение шерстяного рынка привело к необходимости создать, наподобие Комитета по снабжению хлопчатобумажных фабрик, также и Комитет по делам суконной промышленности. Он возник на основании того же обязательного постановления министра торговли от 7 июля 1915 г.

В первую очередь Комитет принял меры к снабжению суконных фабрик сырьем. В то время как грубой шерсти русского происхождения было достаточно, запасов тонкой шерсти нехватало, и ее пришлось выписывать из-за границы. Еще до учреждения Комитета Министерство торговли, по поручению интендантства, организовало в Лондоне закупку небольших партий мериносовой шерсти. Внешняя торговля шерстью в Англии была под контролем правительства, и наладить доставку шерсти из Англии было нелегко. Привоз через Архангельск и Владивосток сопряжен был с большими транспортными трудностями. Цены в России повысились до небывалого уровня—на 100% выше цен 1915 г.. Особенно силен был спрос на мериносовую шерсть из-за недостатка заграничного сырья.

Комитет произвел обследование потребности суконных фабрик в валюте и хлопотал о предоставлении ее предприятиям на покупку шерсти за границей пропорционально взятым ими на себя поставкам на интендантство. Для ограждения суконных фабрик от спекулятивного повышения цен Комитет установил 14 сент. 1915 г. предельные цены для продаж на мериносовый подпар; в январе 1916 г. на мериносовые охвостья, стрижки 1916 г. и 29 апреля 1926 г. на мериносовую рунную шерсть. Нормировка этой шерсти была особенно необходима, так как запасы ее не покрывали потребности фабрик, работавших мундирное сукно.

Комитет разработал также правила купли-продажи тонкой шерсти. Весь запас шерсти брался на учет Комитета, а право купли шерсти было предоставлено только предприятиям, работающим на оборону, или их комиссионерам, на основании особых дозволительных листов, выдаваемых Комитетом. Такой порядок сохранился и в отношении тонкой шерсти стрижки 1917 г.

Что касается грубой шерсти, то запасы ее с избытком покрывали потребности наших фабрик, работавших шинельное и другие сукна. Поэтому в 1916 г. вопрос о нормировке ее не выдвигался; в апреле 1916 г. были установлены лишь правила купли-продажи грубой шерсти, которые должны были гарантировать предприятиям, работавшим на оборону, полное покрытие всей их нужды в шерсти.

Работа Комитета по нормировке цен сводилась к выяснению предельных цен на фабрикаты, главным образом, на шерстяные ткани, производившиеся по казенным заказам. Комитетом была выяснена и Министерством торговли утверждена цена на сукно серошинельное, мундирное разных сортов, шароварное и портяночное. Кроме того, Комитетом были определены цены пряжи для вязаных фуфаек и рейтуз для армии.

Для частного рынка установлены были цены на полушерстяное сукно и некоторые сорта камвольных тканей, но большого практического значения эта нормировка не имела, так как на частный рынок вообще поступало мало товара.

По мере того как война затягивалась, выработка суконных фабрик увеличилась, но вся она поступала исключительно для нужд обороны. Частный рынок питался остатками тканей у торговцев и материалами, получаемыми из-за границы. Военное ведомство не допускало работу суконных фабрик на частный рынок, опасаясь сокращения снабжения армии.

Чтобы вся тонкая шерсть отечественного производства была действительно обращена на выделку казенных сукон, Комитетом организован был надзор за шерстомойнями. Оттуда промытая шерсть должна была исключительно направляться на суконные фабрики, работавшие на оборону. Регламентированы были также цены за мытье шерсти.

Как и по продаже хлопка, установлен был контроль регистрации сделок на шерсть. Все овцеводы и фабриканты-покупщики обязаны были доставлять Комитету, по его требованию, сведения о сделках.

Комитет наблюдал также за качеством выделываемых сукон. При Комитете работала экспертная комиссия (от петроградских торговцев сукнами и одного представителя интендантства). Отдел грубых сукон Комитета выработал новый тип серошинельного сукна; всем фабрикам, работавшим серошинельное и защитное шароварное сукно, дана была возможность перейти исключительно на его выделку и увеличить таким образом поставку этого сукна на 711 тыс. *м* в месяц. Комитетом велись всякого рода сношения по делам о перевозках шерсти, частей машин, химических продуктов, об освобождении от призыва на военную службу ратников-рабочих и служащих на суконных фабриках и шерстомойнях, об обеспечении топливом и по др. вопросам.

Комитет добился сравнительно удовлетворительного снабжения армии, но частный рынок остался совершенно в голодном состоянии [1]. Кроме того, как указывали специалисты, твердые цены, установленные Комитетом, были невыгодны для овцеводов, и от них серьезно пострадало русское овцеводство, в особенности тонкорунное.

Комитет по делам льняной и джутовой промышленности

С самого начала войны льняная промышленность работала исключительно на нужды интендантства. Не только наши льнопрядильни предъявили усиленный спрос на сырье, но и за границей сильно нуждались в русском льне. После некоторого ухудшения экспорта льна в 1915 году—1916 г. дает сильное повышение. Льняная промышленность в сезон 1915/16 г. дала свыше 57 400 тыс. тонн пряжи, т. е. больше, чем до войны. Понижение средних номеров пряжи и введение сменных работ повысили выработку пряжи на 60%; количество веретен составляло тогда 309 тыс. (работавших), на веретено приходилось 206,6 *кг*.

Но несмотря на повышенный темп работы льняной промышленности, спрос продолжал увеличиваться, и цены продолжали расти.

В начале войны правительство ограничилось в отношении регулирования льняного рынка лишь тем, что 15 июля 1915 г.

---

[1] Особенную выгоду извлекали предприятия, производившие ткани на бумажной основе утком из искусственной шерсти при небольшой примеси мериносовой шерсти. В то время как сукно сдавалось по твердой цене 6 р. 95 к., полушерстяной товар предлагался на рынке по 21 р. за метр.

включило лен в список товаров, запрещенных к вывозу за границу, но в союзные страны вывоз этот допускался беспрепятственно. Но так как за границей усиленно стали скупать русский лен, то по настоянию Центрального военно-промышленного комитета в середине ноября 1915 г. свободный вывоз льна и в союзные страны был отменен; он стал лишь разрешаться по специальным свидетельствам. Вывоз льна через Архангельск был контингентирован с 1 сентября по 31 декабря 1915 г. в 32,8 тыс. тонн и с 1 января 1916 г. до нового урожая в 98,4 тыс. тонн.

21 января 1916 г. учрежден был, на основании закона 27 ноября 1915 г., Комитет по делам льняной и джутовой промышленности[1], который, по примеру Хлопчатобумажного и Суконного комитетов, пошел по пути введения предельных цен на пряжу и ткани. Над производительностью фабрик был установлен контроль, чтобы удовлетворить в первую очередь потребность государственной обороны.

Комитет сыграл некоторую роль в удовлетворении потребности Особого совещания по продовольствию в брезентах и в провиантских и сахарных мешках. В устранение посредничества, к которому прибегали раньше ведомства, Комитет скупал также и за границей джут для надобностей джутовых фабрик и производил это несколько выгоднее, чем это раньше делалось отдельными фирмами.

По своему положению Комитет не призван был регулировать вопросы экспорта, хотя в Положении имелась статья о том, что Комитету предоставляется выяснение вопросов, касающихся внутренней и внешней торговли сырьем и льняным волокном. Но развитие событий на льняном рынке побудило очень скоро Льняной комитет энергично вмешаться в вопросы экспорта.

Английское правительство взяло в свои руки импорт и право закупок русского льна для своих нужд, предоставив это право 4-м английским фирмам на комиссионных началах. Впоследствии к этому присоединилась и Франция, в лице четырех фирм, которые вместе образовали Франко-британский льняной комитет. Франко-британский комитет стал усиленно скупать моченцы, особенно в Западном крае (лишая наши фабрики именно тех сортов, которые им были нужны). Комитет впротивовес английской организации создал русское объединение для экспорта. 17 июня 1916 г. Совет министров предоставил право экспорта двум фирмам, по выбору

---

[1] Собр. узак. 1915 г., ст. 2702.

Комитета, который остановился на фирме «Русское льнопромышленное акционерное общество» (Ралло) и «Центральное товарищество льноводов» (Льноцентр). Это экспортное объединение встретило серьезное сопротивление как со стороны других русских фирм, не вошедших в объединение, так и со стороны Франко-британского комитета, действовавшего также путем дипломатических нажимов. Но в начале сезона 1916/17 г. между экспортными организациями и Франко-британским комитетом было достигнуто соглашение. По этому соглашению произведено было размежевание районов влияния, а именно—англичанам был предоставлен Западный моченцовый район, а для Ралло—Ржевский район, причем каждая организация покупала не только для себя, но и по заказам других. Соглашение это к концу 1916 г. распалось, и Франко-британский комитет добился права приобретения на рынке тех количеств, какие ему были нужны. (Сам он купил 65,6 тыс. тонн и от объединенной организации приобрел около 32,8 тыс. тонн.

Льняной комитет затратил много энергии на эту борьбу, но вследствие противодействия русских фирм и слабости кооперативной сети, на которую он опирался, созданное Экспортное объединение не имело успеха в регулировании внешней торговли. Дело ограничилось лишь установлением контингентов для вывоза.

В своих попытках ввести твердые цены Комитет также натknулся на сильное сопротивление льноводов и фабрикантов, боявшихся сокращения посевной площади. Ко времени Февральской революции в Комитете созрела идея льняной монополии, судьба которой связана была с экономической политикой Временного правительства.

Комитет по кожевенным делам

Комитет по делам кожевенной промышленности был организован в Москве на основании положения Совета министров от 19 октября 1915 г. о «некоторых мерах к упорядочению снабжения сырьем кожевенных заводов и предприятий, изготовляющих кожевенные изделия» [1]. Действия Комитета были открыты 9 ноября 1915 г.

Вследствие спекулятивного поднятия цен на кожевенное сырье и товары, цены на подошвенные кожи, мостовье и полувал, т. е. на все товары, необходимые для изготовления сапог для армии, возросли до размеров, совершенно не соответствовавших действи-

[1]) Собр узак. и распор. правит. 1915 г., ст. 2311.

тельной стоимости этих товаров. Так, цена подошвенной кожи поднялась с 3 р. 50 коп. до 7 р. за *кг*, мостовья обыкновенного— с 2 р. 75 коп. до 4 р. 27 коп. за *кг*. Комитет выработал предельные цены в размерах: для подошвенной кожи 1-го сорта—3 р. 96 коп. за *кг*, для мостовья обыкновенного—2 р. 75 коп. за *кг*, для полувала—4 р. 27 коп. за *кг*. Кроме того, были выяснены Комитетом и установлены предельные цены для сырья, выростка, конины и стелечного полувала.

Предельные цены были первоначально установлены до 1 февраля 1916 г., а затем действие соответствующих обязательных постановлений министра торговли и промышленности было продолжено до 1 апреля 1916 г.

Нормировка цен не достигла больших результатов. Огромный спрос на сырье, в связи с усиленной деятельностью кожевенных заводов, создавал на рынке повышательную тенденцию. Продавцы сырья находили невыгодной градацию цен в связи с весом кож, которая была слишком груба (до 28 *кг*—64 коп. за *кг*, от 28 до 40 *кг*—90 коп. за *кг* и свыше 40 *кг*—1 р. 20 коп. за *кг*). Кожи требовали несколько более детальной нормировки. Создавалась масса способов обхода и спекуляции. Даже опоек, количество которого, из-за прекращения вывоза, было в начале войны огромно, стал усиленно скупаться в спекулятивных целях, в расчете на возможность вывоза его за границу по заключении мира.

Комитетом в Москве были устроены склады сырья и готового товара, с которых отпускалось заводчикам и разным организациям сырье, мостовье и обыкновенные кожи. Комитет принял меры к обеспечению сырьем крупного центра кожевенной промышленности с. Богородского. Для этой цели Земсоюзом было предоставлено Комитету из складов Союза в Киеве и Смоленске часть его запасов.

Комитет организовал в с. Богородском особую контору. Обязанности последней заключались в приеме сырья со станции Растяпино, перевозке его на лошадях до с. Богородского и в раздаче сырых кож заводчикам для обработки. Проведение этого мероприятия давало Комитету большое количество готового мостовья по цене ниже предельной.

Комитетом были выработаны правила распределения сырья, поступавшего с Московских боен, между заводами, находившимися в Москве и работавшими на армию. Кроме того, Комитет пытался доставлять в Москву для надобностей местных заводов сырье с убойнопоселочных пунктов Министерства земледелия.

Комитет обратился ко всем губернским земским управам с просьбой сообщить, по отдельным губерниям, списки кожевенных заводов, с указанием их производительности и количества чанов. Земства охотно пошли навстречу просьбе Комитета. Благодаря этим сведениям и при помощи специально командированных лиц Комитетом было предпринято подробное обследование кожевенных районов.

По вопросу о снабжении фабрик корьем Комитет вошел в сношение с Министерством земледелия и стал заготовлять корье в Казанских лесных дачах весной и летом 1916 г.

По ходатайству Комитета, распоряжением министра торговли было реквизировано 165 тонн прибывшей из Америки в Архангельск подошвенной кожи. Кроме того, по просьбе Комитета, был реквизирован кожевенный товар в Оренбурге и Н.-Новгороде и корье—в пределах Нижегородской губернии.

В связи с работами по выполнению Земским союзом заказа на 4 млн. полушубков для интендантства, он обратился в 1916 году в Комитет с предложением установить предельные цены для продажи сырой овчины и определить наличные запасы этой овчины.

Земсоюз вообще играл большую роль на кожевенном рынке и составлял опору Кожевенного комитета.

На овчину был большой спрос. Она требовалась на полушубки для армии. Земсоюз, объединивший в своих руках поставку теплых вещей на армию, получил право налагать арест на овчину и входить с представлением о реквизиции ее по твердым ценам. Надо отметить, что органы Всероссийского земского союза действовали весьма медленно с этими реквизициями, и торговцы овчиной больше боялись этих проволочек, нежели реквизиции.

Некоторых успехов Комитет достиг в борьбе с посредничеством по продаже яловки, которая прямо с боен передавалась в распоряжение Земсоюза и Всероссийского о-ва кожевенных заводчиков, откуда поступала непосредственно на казенные заводы.

Комитет вел также борьбу за более энергичный вывоз и распределение сибирских запасов сырья. Комитет добился размежевания на сибирском рынке: для сибирских заводчиков стали закупать сибирские военно-промышленные комитеты, а для Европейской России—О-во кожевенных заводчиков.

Комитет по делам бумажной промышленности

Комитет по делам бумажной промышленности и торговли учрежден был на основании правил 2 мая 1916 г. [1] для борьбы с недостатком на рынке бумаги.

Развитие прессы потребовало значительного количества бумаги, между тем как производительность русских фабрик не могла покрыть эту возросшую потребность. До войны Россия потребляла около 492,0 тыс. тонн бумаги ежегодно, из которых 35—38% привозилось из-за границы (в том числе из Финляндии). Во время войны значение привоза увеличилось по сравнению с внутренним производством:

Годы	Производство (тыс. тонн)	Привоз	%% привоза к производству
1913	385,4	145,9	38,1
1916	262,4	131,2	50,0
1917	196,8	147,6	75,0

Мы не только имели увеличение доли привозной бумаги, но и общее уменьшение снабжения. Естественно, что Комитет прежде всего пытался усилить привоз бумаги из Финляндии, которая во время войны стала расширять свое производство. В 1916 г. Финляндия покрывала 95% всего ввоза. На основании особого соглашения с финляндскими фабрикантами в Петрограде было учреждено Бюро финляндских фабрик. Бюро это обязалось давать те же сведения о производительности финляндских фабрик, запасах сырья и изделий и пр., которые обязаны были представлять в Комитет русские фирмы. Финляндские фабрики должны были подчиняться режиму предельных цен, если они будут установлены Комитетом, а также всем распоряжениям Комитета по распределению заказов и отпуска товаров. В то же время для правильного и равномерного снабжения русских фабрик целлюлозой и древесной массой, Бюро обязалось также принимать меры к тому, чтобы снабжение финляндских фабрик целлюлозой и древесной массой соответствовало действительной потребности. Финляндские фабрики уплачивали все сборы по Комитету наравне с русскими фабриками.

Затем на Комитет был возложен **контроль за потреблением бумаги**. С этой целью Комитету предоставлено было требовать подробные сведения от владельцев фабрик, типографий,

[1] В порядке врем. меры в порядке 87 ст. осн. зак. (Собр. узак., 1916, ст. 962).

литографий, издательств, складочных и транспортных предприятий о ценах, движении и остатках всякой бумаги, древесной массы, полуфабрикатов, сырья и пр. [1].

Кроме затруднений общего характера, деятельность бумажных фабрик испытывала также недостатком в лесных материалах как для топлива, так и для производства целлюлозы.

7. Особая финансово-экономическая комиссия

Среди многочисленных органов регулирования царского правительства следует остановиться на Особой финансово-экономической комиссии, которая призвана была обдумать вопросы о переходе мобилизованной промышленности на мирное положение. Ни один из органов военно-хозяйственного регулирования не мог психологически отвлекаться столь далекими, в тот момент казавшимися академическими задачами [2].

После неудачи военно-хозяйственного регулирования, введенного с опозданием, без системы и с мало отрадными результатами, правительство пыталось быть более осмотрительным в деле ликвидации войны и предупреждения экономических последствий ее внезапного прекращения. Особенно интересовались этим промышленники, которых пугало прекращение военных заказов и переход на мирное положение разоренной страны.

Еще на IX съезде представителей промышленности и торговли в мае 1915 г. председатель Совета съездов Н. Авдаков в своем докладе говорил: «Страшно делается, если по окончании победоносной войны, когда все доблестные защитники родины вернутся к мирному труду, мы окажемся неподготовленными к развитию производительных сил у себя на родине, чтобы дать полную возможность всем и каждому приложить свои знания и труд. Об этом надо думать теперь». Он предложил создать Экономическую ко-

---

[1] Отпуск бумажными фабриками газетной бумаги в 1917 г. допускался лишь на основании особых разрешительных свидетельств Комитета (Обязательное постановление от 26 июня 1917 г.)

[2] К концу 1916 г. в Петрограде насчитывалось около 70 комитетов и организаций, связанных с обороной. Автор одной из докладных записок, предлагавшей реорганизовать дело снабжения, писал, что он получает повестки из 29 организаций, причем в некоторых заседало по 100 и больше человек.

Так, например, разгрузкой Петрограда занимались: Комиссия при Государственной Думе, Комиссия О. с. по обороне, Комиссия Министерства торговли, Военно-промышленный комитет, Исполнительный комитет Земгора, Земский городской областной комитет, Заводское совещание, О. с. по перевозкам, О. с. по продовольствию, О. с. по топливу, Совещание при уполномоченном по топливу и др.

миссию, которая наметила бы план демобилизации хозяйства. Здесь имелось в виду упорядочить вопрос о казенных заказах, устранить целый ряд стеснений и ограничений в деле развития частной предприимчивости. Промышленники мыслили себе такую Комиссию при их деятельном участии. В одной из записок, поданной 12 января 1916 г. председателю Совета министров, Совет съездов представителей промышленности и торговли предлагал учредить такую комиссию в законодательном порядке, с привлечением в нее высших представителей ведомств, законодательных палат, общественных организаций, деятелей науки, банковских учреждений, а главное, представителей Совета съездов, которые «обязуются не только приложить все свои знания и опыт для правильного решения поставленной задачи, но и образовать в своей среде целый ряд подготовительных комиссий для разработки фактических материалов и подготовки вопросов по указаниям совещания».

Втечение второй половины 1915 г. и первой четверти 1916 г. правительству подавались из промышленной среды записки в этом направлении. Чем дальше, тем точнее формулировали промышленники программу работ предполагаемой Высшей экономической комиссии. Ставились кардинальные вопросы, по которым действительно у правительства не было никакого мнения. Здесь намечались и вопросы денежной реформы и банковского законодательства, и горного права и проблема казенных монополий и привлечения иностранного капитала, словом, целая система в условиях нормального развития капитализма. Предлагалось решить два общих вопроса: должна ли быть Россия самодовлеющим хозяйственным целым или должна находиться в тесной связи с внешними рынками. Здесь подсказывалась невозможность полной эмансипации России от заграницы, но в то же время утверждалась необходимость возможно большей самостоятельности...

22 марта 1916 г. (особым журналом Совета министров) учреждена была Особая финансово-экономическая комиссия, на которую возложено было предварительное обсуждение вопросов финансово-экономической политики как внутренней, так и международной. Председателем комиссии был назначен бывший министр финансов Н. Н. Покровский—фигура, бывшая вполне приемлемой для промышленников своей сравнительной прогрессивностью и знакомством с финансовыми вопросами.

Втечение нескольких месяцев работы комиссия выслушала ряд докладов, главным образом по вопросам внешней торговой поли-

тики, которые стали тогда на очередь под влиянием Парижской экономической конференции. Ведомствам дано было задание разработать план экономических мероприятий. Такие планы были выработаны Министерством финансов, Министерством земледелия и даже напечатаны были с доверительной раздачей ограниченному кругу лиц. Не преминул, конечно, выступить со своей программой Совет съездов представителей промышленности и торговли.

7 ноября 1916 г. (№ 36810) была отпечатана программа для работ Особой финансово-экономической комиссии, в которой Совет съездов рекомендовал сосредоточиться на нескольких коренных вопросах экономической политики, так как иначе комиссия потонет в массе очередных вопросов. Предлагалось 1) выяснить, при каких условиях народное хозяйство страны может с наименьшими трениями и растратой энергии демобилизоваться и 2) наметить ряд мер, при помощи которых производительные силы России достигли бы высокого развития и залечили бы раны, нанесенные народному хозяйству войной.

Основная мысль объяснительной записки к программе заключалась в том, чтобы воспользоваться демобилизацией для предоставления планомерной работы промышленности. Главные опасения промышленников заключались в том, что после войны, по инерции, будет продолжаться казенное предпринимательство и что с прекращением заказов может наступить тяжелый кризис промышленности.

Значительная часть этой программы была воспринята Особой финансово-экономической комиссией и это оформлено было в виде перечня вопросов, по которым Совет министров признал желательным иметь заключение Комиссии. Если сравнить перечень вопросов Совета съездов представителей промышленности и торговли и Совета министров, то можно заметить удивительное сходство. Обе программы относятся к октябрю-ноябрю 1916 г.

Финансово-экономическая комиссия оставила после себя несколько десятков докладов, напечатанных в виде казенных записок, докладов довольно обстоятельных, но оторванных от жизни, так как политические перспективы России как внутренней, так и внешней политики были достаточно неопределенны. Между тем, при обсуждении вопросов Комиссия, естественно, оперировала довоенным опытом, а также основывалась на группировке держав, противостоявших друг другу в войне. После Февральской революции Комиссия не возобновляла своей деятельности.

Фиг. 15.

СХЕМА РЕГУЛИРУЮЩИХ ОРГАНОВ ОТ НАЧАЛА ВОЙНЫ ДО НАЧАЛА ФЕВРАЛЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ.

□ БЮРОКРАТИЧ. ОРГАНЫ

○ ОРГАНЫ С УЧАСТИЕМ ОБЩЕСТВ. ЭЛЕМЕНТА

ЛИТЕРАТУРА

Особые совещания и комитеты военного времени. Свод законов и состоявшихся в порядке ст. 87 осн. зак. постановлений. Составлено в Госканцелярии, Петр., 1917. Н. М. Вишневский, Принципы и методы организованного распределения продуктов продовольствия и предметов первой необходимости; под ред. В. Г. Громана, М-ва, ВСНХ, Отд. редакционно-издат. 1920. Организация народного хозяйства, Материалы по V очередному съезду Союза городов, М-ва, Всеросс. союз город., эконом. отдел, 1917. Материалы к вопросу о государственном регулировании хлебной торговли, Петр. 1916. Состояние мукомольной промышленности, вып. I — IV, изд. Союза город., 1916, Земледельческая газета, еженедельное издание, 1915. Данные о снабжении коровьим маслом Европейской России, управление делами О. с. по продовольств. делу, 1916. Состояние мукомольной промышлен. осенью 1915 г. по данным специального обследования, вып. IV, Положение мукомольной промышл. в южных губерниях, Всеросс. союз город., Петр., 1916. Организация заготовки хлебов в Тамбовской губ., Материалы по вопросам организации продовольств. дела, под общей редакцией А. Чаянова, вып. 3, составлено Б. Н. Бабыниным, Гринковым и К. А. Панкратовым, М-ва, 1916. Продовольственные организации на местах, составил завед. отделом Г. К. Гинс. Управл. делами О. с. по продов., 1916. Об установлении твердых цен на пшено, гречневую крупу, рожь, пшеницу и муку, Управл. делами О. с. по продов. делу, 1916. Список уполномоченных председ. Особ. совещ. по продов. делу и уполномоченных М-ва землед. по закупкам для армии, управл. дел. О. с. по продов. делу, Петр., 1915 — 1916 г. Доклад Управления делами О. с. по продов. делу об установлении твердых цен на продовольствен. продукты урожая 1916 г. Потребление сахара в России, управл. делами О. с. по продовольствию, Петр., 1916. Современное положение таксировки предметов продовольствия в России и меры к ее упорядочению. Сост. К. И. Зайцев, Управл. дел. О. с. по продовольствию, 1915 г. «Известия О. с. по продовольствию», №№ 1—32. Проф. Н. Д. Кондратьев, Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. Нов. Деревня, М-ва, 1922. Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по продовольственному делу, Отчеты о заседаниях, Петр., 1915, 1916. Обзор деятельности и дополнение к обзору О. с. для обсуждения и объединения мероприятий по продовольствен. делу, Петрогр., 1916. Движение биржевых цен на главнейшие продовольственные продукты в октябре, ноябре и декабре 1915 г. сравнительно с 1913 и 1914 гг., состав. С. С. Демосфенов и Н. В. Долинский. Управл. дел. О. с. по продов. делу, Петр. 1916. Тяжелая индустрия в СССР. Сборник статей под общей редакцией В. Э. Дена, М.-Л., Госиздат, 1926, ст. А. Венедиктова А. В. Обзор деятельности Особого совещания по топливу за 7 месяцев (август — март 1916 г.), Петр. 1916. Известия Особого совещания по топливу, №№ 1 — 6. Журналы Особого совещания для обсужд. и объедин. меропр. по обороне государства, №№ 1 — 100, август 1915 — август 1916. Л. Н. Литошенко, Деятельность особых совещаний, доклад на эконом. совещ. Согора 3 — 4 янв. 1916 г. «Известия Союза городов» № 21 — 22, 1916 г. Н. П. Ланговой, Во имя чего мы сражаемся, Петр., изд. А. С. Суворина, 1915. Об объединении в Управл. жел. дор. заготовок металлов и других материалов массового потребления для всей сети дорог, Записка М-ва пут. сообщ., Петр., 21/22 окт. 1916. Об учреждении в М-ве комиссии для объединенных закупок материалов, потребных железным дорогам, Записка

М-ва пут. сообщ. от 19 окт. 1916 г.,Петр. Народное хозяйство в 1916 г., вып. 1, 2, 3, 4, 5, 6 и 7, изд. Инст. г. эконом. исследований НКФ. Каратыгин, Мобилизация промышленности для нужд войны (общие основы) со вступит. статьей М. В. Фрунзе, М-ва, 1921. В. Н. Ипатьев и А. Ф. Фокин, Химический комитет при ГАУ и его деятельность для развития отечественной химической промышленности ч. 1, Петр., 1921. А. А. Маниковский, Боевое снабжение русской армии в 1914 — 1918 гг., ч. I, М-ва, 1920, ч. II, М-ва, 1922, ч. III, М-ва, 1923, изд. Военно-истор. комиссии. Р. Клаусс, Война и народное хозяйство России (1914 — 1917) (пер. с нем. М. Заммеля), Гос. воен. и-во, М-ва, 1926. Доклад Совета съездов о современном положении промышл. и торговли и видах на будущее в связи с предпринимательской деятельностью казны, 8-й съезд представит. промышл. и торг., СПБ, 1914. Труды Общего съезда представит. русской промышл. и торг. в Париже, 17 — 23 мая 1921 г. Записка Совета съездов представит. промышлен. и торг. о мерах к подъему отечественной железной промышл. и машиностроения (к Междуведомственному совещанию 26 мая 1908 г.), Доклад Совета съездов о мерах к развитию производительных сил России, 9-й Очередной съезд представит. промышл. и торговли, Петр., май, 1915 г. По вопросу об основных нуждах русской промышленности, Записка Русского технического о-ва, Петр. Труды секции промышлен. и товарообмена, т. I, Редакционно-издат. коллегия НКФ, М-ва, 1920, ст. А. А. Нольде. Труды I съезда районных уполномоченных по минеральному топливу председ. Особ. совещ. по топливу. 30 марта — 2 апр. 1916 г., Харьков, 1916. Общий обзор главных отраслей горной и горнозаводской промышлен. Петр., 1915, изд. Горного департамента. К программе работ Особой финансово-экономической комиссии, докл. записка Совета съездов представ. пром. и торг. К плану экономической реформы, Редакция периодич. издан. М-ва финансов, № 504, 28 янв. 1916. Материалы к програмые работ Особой финансово-экономич. комиссии (составлено Совет. съездов представ. пром. и торг.). Особая фин.-экон. комиссия, 16 нояб. 1916, № 167. Материалы к учету рабочего состава и рабочего рынка, вып. 1-й, Центр. военно-промышл. комит., Петр., 1916. М. М. Шмуккер. Очерки финансов и экономики жел.-дор. транспорта России за 1913 — 22 гг. (в связи с общими экономическими явлениями жизни страны). Изд. НКПС, „Транспечать", 1923. Отчет о деятельности Особ. совещ. для обсужд. и объедин. мероприят. по перевозке топлива и продовольствен. и воен. грузов (за период сентябрь 1915 г. — сентябрь 1916 г.), упр. дел. Особ. совещ. по перевозкам. Петр., 1916. С. Н. Прокопович, Война и народное х-во, М-ва, 1918, изд. 2-е. И. Д. Михайлов, Транспорт и его современное значение, изд. Совета всер. кооперативных съездов, М-ва, 1919. Ландсберг, К вопросу о положении жел.-дор. транспорта 1916 — 1917 гг., изд. НКПС, 1918. А. А. Неопиханов, Проблемы планировки и регулировки жел.-дор. перевозок, Центр. комит. по жел.-дор. перевозкам, М-ва, 1920. И. Д. Михайлов, Эволюция русского транспорта 1913 — 1925 гг., «Экономическая Жизнь», М-ва, 1925 г. М. В. Родзянко, Крушение империи, изд. «Прибой», Ленинград. А. А. Поливанов. Мемуары 1907 — 1916 гг.. т. I, Высш. воен. Редакцион. совет, М-ва. Падение царского режима. По матер. Чрезвычайной комиссии Времен. правительства. Т.т. I, VI, VII, Госуд. изд-во, М-ва, 1927, Ленинград. Периодическая печать 1915 — 1917 гг., в особенности «Торгово-промышленная газета», «Вестник финансов», «Промышленность и торговля», «Биржевые ведомости», «Русские ведомости», «Русское слово». Архивные материалы.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ

ОРГАНЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИ ВРЕМЕННОМ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

1. Программа экономической политики Временного правительства

Регулирующие органы при Временном правительстве не успели сложиться в какую-либо систему, так как краткий период его существования в условиях войны и революции, а также неясность хозяйственно-политических принципов, на которых оно пыталось организовать экономическую жизнь, не могли способствовать созидательной работе.

Временному правительству приходилось вести хозяйственную политику в трех направлениях: с одной стороны, оно пыталось реформировать учреждения старого режима, внести в них какой-то новый, более прогрессивный дух публичного контроля и представительства общественных интересов; с другой стороны, оно должно было продолжать войну, организовать снабжение и, не теряя времени, придать наибольшую целесообразность организации вновь создаваемых и реформируемых учреждений; третий путь, на который было обречено Временное правительство, в условиях нарастающей против него революционной стихии, был, в сущности, путь скрытой гражданской войны, в которой оно действовало неуверенно как в отношении укрепления капиталистического хозяйства, так и в отношении социализации, подготовленной всем военно-хозяйственным регулированием. К этому времени наслоились самые разнообразные мотивы хозяйственной политики.

Для Временного правительства трагически смешались задачи, относящиеся к экономике военного времени, с вопросами так называемого «развития производительных сил» в неопределенном будущем, затем необходимость наметить послевоенные перспективы демобилизационного периода с самыми мучительными для него вопросами социальной политики... Реальное соотношение сил складывалось для него невыгодно и тревожно.

Такая обстановка обрекала Временное правительство на действия случайные, малосогласованные и противоречивые. Если лучшая из военно-хозяйственных систем—германская—представляла собой не всегда разборчивое нагромождение многочисленных органов, то аппарат хозяйственного регулирования при Временном правительстве представлял собой причудливое механическое сожительство многоразличных прежних организаций с кое-как преобразованными по внешней форме новыми органами, наспех сколоченными, без четко очерченных функций, часто параллельно работающих, на ходу меняющих свою компетенцию, наконец с целым рядом возникших на местах самочинных организаций на основе других принципов и совсем с другими целями. Ко всему этому надо прибавить необычайную медлительность в организации, недостаточную ориентированность членов Временного правительства в том, что делалось до них, и общую неустойчивость.

9 августа, на 6-м месяце существования Временного правительства, на заседании Экономического совета его председатель С. Н. Прокопович убеждал, что «нужно возможно скорее приступить к организации регулирующих органов и что на выработку этого плана мы потратили довольно много времени... Уже 3-й год идет работа по снабжению. Мы имеем массу сведущих лиц, прекрасно знакомых с этой работой, и прежде всего нам нужно подытожить ее»[1]. На предложение членов Экономического совета—В. Г. Громана и С. Е. Вейцмана, относившееся к судьбе Особого совещания по обороне, С. Н. Прокопович ответил, что «этот вопрос войдет в круг наших решений, когда мы будем заниматься переформировкой всех существующих органов». Таким образом, на 6-м месяце существования Временного правительства, в разгаре войны, организация хозяйственных органов находилась лишь в стадии проектирования. Одним из самых трагических документов этой эпохи являются для историка отчеты о заседаниях Экономического совета и Экономического комитета, в которых члены правительства, экономисты, опытные чиновники старого режима и представители борющихся революционных сил пытались найти какие-то общие формы для сожительства и хозяйствования.

Хозяйственные ведомства, особенно Министерство торговли и промышленности, вступили в новую полосу деятельности с некоторыми выводами, сделанными из предыдущей работы старых

---

[1] Стенографический отчет заседания Экономического совета № 7, стр. 10.

регулирующих органов. Эти выводы, при всей своей элементарности, может быть могли бы дать, при более счастливой для Временного правительства обстановке, полезные результаты. Так, Министерство торговли провозгласило несостоятельность прежнего разделения хозяйственного снабжения на удовлетворяющее задачи обороны и задачи тыла, утверждая единство этих задач для всего народного хозяйства в целом. Теперь стало также проводиться распределение, основанное на принципе обезличения массы распределяемых продуктов вместо прежней системы непосредственной связи между заказчиком и заказоисполнителем или поставщиком (по углю, металлу и т. п.). На основе этой обезличенности товарной массы можно было подойти к организации монополий, которые были введены Временным правительством в отношении хлеба, угля, кож и подготовлялись им по металлу. Но эти несколько принципов, бывшие в условиях военного хозяйства несомненным достижением, в атмосфере такой экономической неустойчивости осуществлялись под столь разнообразными влияниями на народное хозяйство, что их положительные результаты почти незаметны были для наблюдателя.

Временное правительство, в сущности, не имело никакой определенной экономической политики, а провело 8 месяцев своего существования в мучительных исканиях равновесия. Если даже судить по выступлениям его ответственных представителей, весьма далеким от действительности, то и в них трудно уловить какую-либо четкую линию. Так, министр торговли А. И. Коновалов, при посещении Московской биржи 14 апреля 1917 г., декларировал какое-то неясное смешение частнохозяйственного, военно-регулятивного и общественно-демократического принципов в экономической политике. «Старый режим застопорил весь экономический оборот путем своеобразно проводимой в жизнь разрешительно-запретительной системы. С другой стороны, нет других средств, как только известное государственное вмешательство в частноторговые, промышленные отношения и интересы, для чего необходимо не только реформировать существующие комитеты в смысле придания им более общественного характера и расширения их компетенции, но, сообразно с требованиями жизни и указаниями опыта, создать еще новые комитеты по ряду важнейших товаров». В этот ранний период существования Временного правительства — его министра Коновалова заботят, главным образом, соотношения мирных и военных задач народного хозяйства. Другие темы не примешиваются к его программе.

Но товарищ министра торговли В. Степанов выступает 8 июня (двумя месяцами позже) уже с проектом декларации об экономической политике правительства, в которой преобладающей темой служит проблема капитализма и социализма. Здесь делаются лишь слабые намеки на идею принудительного объединения отдельных отраслей промышленности, провозглашается полезность государственной монополии, необходимость военно-хозяйственного регулирования, признается безусловная необходимость строгого регулирования внешней торговли, ставится вопрос о том, какие именно отрасли промышленности надо подвергнуть правительственному воздействию, и делаются выводы, что стремиться охватить регулированием все хозяйство—значит явно итти на утопическую авантюру. Правительство, отрицая возможность водворения социализма, не может, однако, рекомендовать стране возврат к свободной экономике. Тяжелое состояние транспорта, расстройство денежной системы, недостаток сырья, напряжение продовольственного вопроса и, наконец, острая форма борьбы труда и капитала—все это «превратило бы допустимую при нормальных условиях игру частных интересов в экономический хаос». Таким образом остается один путь государственного регулирования, но его нужно проводить «без колебания принципа частной собственности и без отстранения личной инициативы, но с подчинением той и другой интересам общественным». В. Степанов довольно мрачно рисовал хозяйственное положение страны и пытался примирить факторы военный и мирный, государственный и частный, предпринимательский и трудовой. Впрочем, в разрешении всех вопросов он возлагал надежду на проектируемое им «Совещание по вопросу о развитии производительных сил России». Вся записка В. Степанова проникнута была тяжелым чувством неверия и сомнения. «Расстройство народного государственного хозяйства России достигло в настоящее время высшего напряжения,—писал он.—Страна стоит перед финансовым и экономическим крахом. Эти угрожающие симптомы особенно явственно проявляются в главнейших отраслях промышленности, окончательно потерявшей равновесие. Борьба труда против капитала, несмотря на героические усилия правительственной власти и общественных организаций влить ее в примирительное русло, принимает все более острые формы и грозит исключительными осложнениями не только для дела обороны в тесном смысле слова, но просто для существования страны. Ужасающее положение

транспорта—общеизвестно; равно всем ведомы тревожные перспективы сельскохозяйственного производства. Объективной стороне экономической разрухи соответствует, если можно так выразиться, крайне неблагоприятная психологическая конъюнктура почти всех общественных элементов. В среде рабочего класса усиленно культивируется узкоклассовое настроение, при торжестве которого Россия не сможет благополучно пережить кризис. В то время как страна истощена до крайности затянувшейся войной и впереди нас ожидают колоссальные жертвы, производительность труда неуклонно падает, и столь же неуклонно растут требования повышения заработной платы. При крайнем сужении товарного рынка, при невероятно скудном снабжении его предметами жизненного обихода—единственным прочным результатом борьбы за увеличение заработков оказывается непрерывное падение внутренней стоимости бумажного рубля. Неверно понимаемые лозунги социализации производства нередко претворяются в чисто анархические захваты рабочими предприятий в свое управление или выливаются в требования передачи в казну тех фабрик и заводов, владельцы коих отказываются удовлетворять в полной мере претензии рабочих.

Что касается промышленников, то, с одной стороны, они переживают состояние большой растерянности. Утрачивая веру в устойчивость экономической конъюнктуры, они обнаруживают склонность приостановить производство. С другой стороны, многие владельцы фабрик и заводов, легко соглашаясь на требования рабочих, надеются непомерно возрастающие расходы производства переложить на потребителей и прежде всего на казну, ресурсы которой напряжены до последней степени».

Товарищ министра торговли П. И. Пальчинский признал в заседании Экономического совета (22 июля 1917 г.), что «к началу революции никакой программы ни финансовой ни экономической, долженствовавшей регулировать хозяйственную жизнь страны, не было, и с этим положением мы вошли в революцию» [1]. То, что П. И. Пальчинский противопоставлял этой беспрограммности, сводилось к тем трем принципам, которые мы изложили выше (объединение фронта и тыла, обезличение при распределении и система монополий).

Тов. министра торговли, впоследствии министр финансов,

[1] Стенографич. отчет заседания Экономического совета 22 июля 1917 г. № 2, стр. 9.

М. В. Бернацкий в том же Экономическом совете (24 июля) [1] развивал программу министерства, в которой вопрос развития производительных сил преобладал наряду с злободневным тогда социальным вопросом. Но к военно-хозяйственному регулированию М. В. Бернацкий подходил под углом зрения более отдаленных задач. Его выступление завершало программу, проработанную в Министерстве торговли, и находилось в преемственной связи с докладами В. Степанова и П. Пальчинского.

М. В. Бернацкий сделал обзор всех существующих хозяйственных органов, причем признал, что промышленные комитеты (Комитеты при Министерстве торговли и промышленности по отраслям легкой промышленности) «в общем себя оправдали». Но тем не менее, Экономическому комитету и Экономическому совету, по его мнению, необходимо было заново разработать схему снабжения. Декларация М. В. Бернацкого была проникнута сомнениями и колебаниями между свободой и государственным регулированием, взаимоотношения которых его интересовали и в послевоенной перспективе. С одной стороны, «нечего мечтать о предоставлении свободы в стихийной борьбе после войны. Целый ряд учреждений, регулирующих хозяйственную жизнь страны, должен будет остаться, но подвергнуться известным изменениям», но, с другой стороны, «надо во что бы то ни стало пробудить частную энергию и в этом отношении надо подвинуть ее на некоторый подвиг». У промышленников нет того, что называется «воля к предпринимательству», «надо восстановить тот дух, который создаст широкую, сильную промышленность и торговлю»; но, с другой стороны, «мы непременно должны иметь дело с регулировкой и надо обдумать организацию регулирующего аппарата». «Мы все предполагаем,—утверждал он,—что ближайшее будущее России принадлежит капитализму, урегулированному, оснащенному всеми демократическими моментами, но во всяком случае это будет капитализм».

С большей уверенностью, чем это говорили его предшественники, была формулирована М. В. Бернацким идея принудительного синдицирования и трестирования главнейших отраслей промышленности. Эта мысль была им только брошена, она не получила при Временном правительстве практического осуществления.

В министерстве имелось два проекта. В одном предлага-

[1] Там же, № 3, стр. 9—20.

лось синдицирование, т. е. создание специальной организации в форме акционерного общества с подчинением его правительственному контролю для выработки доли участия отдельных предприятий в синдицируемой отрасли и нормировки цены товара. Синдикат по этой идее должен был дать в руки правительства аппарат, который под его контролем осуществил бы государственные задачи силами самих предпринимателей. Предлагалось ввести членов правительства в наблюдательный совет акционерных обществ каждой синдицируемой отрасли. Число отраслей намечено было до 26. Общество должно было распоряжаться товарами, согласно планам снабжения потребителей, выработанным тем или иным регулирующим органом. Таким образом, синдикат входил в систему плановых заказов, планового производства и планового распределения.

Другой проект намечал не только синдицирование, но и трестирование в виде принудительных военных организаций, из которых каждая объединяла бы на основе монополии определенные отрасли промышленности и торговли. Капиталы каждого входящего в состав треста предприятия оставались бы собственностью их владельцев, но во всех своих хозяйственных распоряжениях они должны были подчиняться управлению треста данной группы. По этому проекту организация системы принудительных военных трестов дала бы возможность осуществить самый широкий контроль над торговлей и промышленностью, разрешила бы вопрос об ограничении прибылей, содействовала бы сокращению находящихся в обращении денежных знаков (взаимные зачеты), установила бы принудительное выполнение заказов правительства на те изделия, которые нужны для населения и для фронта, регулировала бы цены, распределение товаров и снабжение предприятий сырьем. Для управления этими организациями предлагалось учредить Управление трестов и коллегиальный орган из представителей ведомств, общественных организаций, профессиональных союзов и т. п. Таких трестов намечалось 12 (трест по топливу, железоделательный, металлообрабатывающий, электрический, металлический, сельскохозяйственный, хлебный, трест мелкой промышленности, кожевенный, мануфактурный, химический, писчебумажный).

Оба проекта обсуждались 1 июля 1917 г. под председательством тов. министра Н. Н. Саввина при участии известных юристов, но решение вопроса откладывалось до окончательного сформирования центральных органов, главным образом Экономического комитета.

Рабочий вопрос был главной темой, которая трактовалась во всех органах, регулировавших хозяйственную жизнь при Временном правительстве. Во всех докладах представителей ведомств в Экономическом совете по железным дорогам, по топливу, по металлам, по морскому ведомству внимание заострялось на рабочем вопросе. Между представителями цензовых групп и ответственными руководителями ведомств с одной стороны, и представителями демократических организаций, профессиональных союзов и Совета рабочих депутатов—с другой, происходили длиннейшие дискуссии по вопросу о номинальной и реальной заработной плате, о соотношении между ценами предметов широкого потребления и номинальной зарплатой, по вопросу о производительности труда, о причинах ее упадка и нахождения способов ее подъема. При Экономическом совете выбрана была (21 июля) комиссия для изыскания мер к подъему производительности труда, такие же комиссии возникали и при других правительственных учреждениях; они напоминали скорее клубы по социальным вопросам, где подготовлялись классовые битвы, нежели военно-хозяйственные органы, перед которыми стояли срочные задания снабжения голодного рынка недостающими товарами.

Промышленники засыпали Временное правительство многочисленными записками, ходатайствами, угрозами закрытия предприятий и передачи их в руки казны за невозможностью продолжать их ведение. В целом ряде районов происходили конференции представителей промышленников и рабочих, на которых делались попытки найти компромиссное решение о рабочем дне и о зарплате. Особую остроту этот вопрос получил на юге России, в центре металлургической и каменноугольной промышленности. 27 мая 1917 г. Временному правительству была передана представителями 11 отраслей промышленности декларация южных промышленников.

Положение промышленности, по их характеристике, сводилось к следующему: предприятия уже выплачивают рабочую плату гораздо большую, чем возможно по существующему уровню торговых и реквизиционных цен; рабочими уже предъявлены совершенно неосуществимые новые требования, которые в дальнейшем могут возрасти; предприятия в весьма значительной своей части, несомненно, работают с убытком, они не имеют возможности увеличивать оборотные средства, как это требуется вздорожанием труда и материалов; казна попрежнему рассчитывается необычайно медленно. На предприятиях отсутствует личная без-

опасность, повторяются факты насильственного удаления начальствующих лиц; самочинные комитеты вмешиваются в распоряжения рудничной и заводской администрации, лишая ее возможности свободно и активно вести промышленное дело; дисциплина совершенно отсутствует. Вследствие всех приведенных причин, особенно вследствие фактического недостатка средств, многие предприятия обращаются к правительству с заявлением о невозможности вести дело и просят взять их в казну. Другие же предприятия закрываются независимо от воли их владельцев, вследствие отсутствия денег.

Промышленники открыто выражали свое разочарование Временным правительством. «Когда после совершенного великого переворота,—писали они,—представители промышленности приветствовали Временное правительство, они считали, что за столь удачным и счастливым переходом к новой жизни Временное правительство доведет до конца войну, принесет мир, охранит право и закон и даст порядок, но, к глубокому огорчению, нашим надеждам не суждено было сбыться». Южные промышленники ребром ставили вопрос перед Временным правительством— «какова его экономическая и хозяйственная программа? По какому пути оно намерено итти до решения Учредительным собранием основных вопросов русской жизни: по пути ли перестройки всей хозяйственной жизни по социалистической программе (и в утвердительном случае, по какой именно), или по пути существующего хозяйственного и правового строя?» Они требовали, чтобы Временное правительство объявило свою экономическую программу.

Число закрывающихся фабрик увеличивалось с каждым днем. Во вновь возникшее Министерство труда посылалась масса заявлений рабочих о закрытии предприятий. За один месяц июнь 1917 г. таких заявлений поступило около 140, не считая тех делегаций (около 100), которые являлись по этому вопросу в Министерство труда. Между тем, по такому, казалось бы, важному вопросу не было надлежащего органа для рассмотрения этих конфликтов. Эти вопросы обсуждало совещание трех министров (труда, промышленности и военного); затем вместо этой инстанции создано было совещание представителей 6 министерств, заинтересованных в закрытии предприятий; наконец эти вопросы перешли к Особому совещанию по обороне.

Затем создалось Министерство труда из Отдела труда Министерства торговли. Оно встретилось с массой новых вопросов.

Социальные конфликты обсуждались в Паритетном комитете. Это был совещательный орган, где выслушивались мнения обеих сторон—предпринимателей и рабочих, но Министерство труда могло и не руководствоваться его указаниями и вносить вопросы и законопроекты во Временное правительство в том виде, в каком оно находило это целесообразным. Кроме того, при Министерстве труда образован был Центральный комитет по учету и распределению рабочей силы [1], а также Районные комитеты по труду и областные Биржи труда.

2. Реформа дореволюционных военно-хозяйственных органов

Пока Временное правительство формировалось и вникало в детали сложной бюрократической системы старого режима, прежние военно-хозяйственные органы продолжали работать по проторенным колеям. Изменился только состав лиц, входивших в совещания и комитеты, соответственно с ростом значения общественных организаций как цензовых, так и революционно-демократических. Исполнительный ведомственный аппарат изменился незначительно, и он, в сущности, определял практические результаты деятельности регулирующих органов, приспособляясь к новой трудной обстановке.

Рассмотрим в отдельности судьбу важнейших организаций, сохранившихся в 1917 г. от царского правительства.

Особое совещание по обороне

К весне 1917 г. в деле снабжения армии артиллерийскими и техническими снаряжениями заметны были, несомненно, значительные успехи. Но, с другой стороны, к этому периоду обнаружилось общее расстройство народного хозяйства—ослабление транспорта, сокращение добычи топлива, недостаток рабочих рук и продовольственные затруднения. Ко всему этому прибавилось двоевластие на железных дорогах фронта и тыла. Кроме того, положение осложнилось еще забастовкой в Донецком бассейне на почве недостатка продовольствия.

---

[1] По Положению, выработанному Главным экономич. комитетом 20 сент. 1916 г., с учреждением Центрального комитета должны были быть упразднены существующие по всем ведомствам учреждения по распределению рабочей силы. В состав Центрального комитета входили, в числе прочих представителей от предпринимателей, представители Центрального союза общества фабрикантов и заводчиков. К числу задач Центрального комитета принадлежало нормирование заработной платы.

Особое совещание по обороне к концу своего существования при царском правительстве назначало ряд заседаний с участием министров—земледелия, путей сообщения, торговли и промышленности. Намечались разные мероприятия по борьбе с разрухой. Делались попытки объединения фронтовых железных дорог и ближайших тыловых в руках товарища министра путей сообщения—в то же время представителя военного ведомства.

Предприятиям, которые работали на оборону, возвращались квалифицированные рабочие из действующей армии, и им давались военнопленные. Но все это были палиативы, которые не могли приостановить разрушительных процессов, нараставших с каждым днем.

В первые два месяца после Февральской революции на заводах замечалось некоторое повышение производительности труда, под влиянием временного подъема настроения рабочих, что особенно было заметно в угольной промышленности. Но под влиянием общехозяйственной разрухи и разочарования в дальнейшем развитии событий, требовательность рабочих возрастала; качество и количество труда шло на убыль. На этой почве участились конфликты между рабочими и заводоуправлениями. Появились самочинные организации, отдельные группы и даже отдельные лица, вносившие свое организационное творчество в жизнь предприятий.

Так, например, на Семеновских копях рабочие заявили администрации, что прием рабочих на работы и отказ от работы должны быть изъяты из ведения администрации предприятия и переданы им.

На целом ряде рудников и заводов явочным порядком был введен 6-часовой рабочий день (Русский горный металлургический «Унион», Южноднепровское металлургическое общество, Рученковские каменноугольные копи и др.).

На заводе общества «Треугольник» союз конторских служащих стал пропускать на работы только лиц, имеющих пропуск от союза, игнорируя пропуска, выдаваемые администрацией, в результате чего были случаи недопущения на завод одного из директоров и некоторых служащих.

Исполнительный комитет совета рабочих и солдатских депутатов Сатурнинского завода вынес резолюцию, по которой в случае остановки завода или частичного сокращения штата, предприятие гарантирует рабочему нахождение работы, а служащий оплачивается в размере 6-месячного заработка.

В Алмазском районе рабочими устранены были от должности 20 инженеров и других лиц административного персонала.

Таких фактов насчитывалось множество; вся эта обстановка, вполне естественная при нарастании революции, была чрезвычайно ненормальна для планомерной работы предприятий, имевших срочные наряды на оборону.

Особое совещание по обороне, которое сохранено было Временным правительством и продолжало, по преемственности, работу прежнего Особого совещания, встало в тупик перед этими фактами и должно было искать выхода из положения.

Прежде всего оно вынуждено было, в связи с полным переустройством государственного строя, изменить и состав Особого совещания. К участию в его работах были приглашены как представители вновь учрежденных министерств—продовольствия и труда, так и лица, состоявшие в исполнительном комитете Совета рабочих и солдатских депутатов. Оформить измененное положение об Особом совещании по обороне Временное правительство так и не успело, но в архивных материалах сохранились наброски проектов изменения положения об Особом совещании.

Изменения намечались не существенные. Прежде всего, естественно, должен был быть обновлен его состав. Кроме представителей законодательных учреждений, судьба которых была в то время неизвестна, в него входили также представители ведомств, из которых по военному ведомству намечались представители довольствующих управлений—артиллерийского, военно-технического и интендантского, Ставки Главного и Генерального штабов, Управления военного воздушного флота, Главного управления по заграничному снабжению, представители общегосударственных органов снабжения, а именно—от Общегосударственного продовольственного комитета, от Особых совещаний, от Расмеко, а также от других аналогичных комитетов или совещаний, если таковые будут образованы. Кроме того, намечался ряд представителей от общественных организаций, торгово-промышленных групп, фабрично-заводских совещаний и советов рабочих депутатов.

В итоге намечался целый парламент мнений и интересов [1]. По проектировавшемуся новому Положению об Особом совеща-

[1] При общей тенденции 1917 г. преобразовать все бюрократические или полубюрократические организации в общественные, даже столь секретная организация, как Химический комитет при ГАУ, 8 марта 1917 г. был преобразован в правительственно-общественный комитет (В. Н. Ипатьева). В него входили, кроме

нии по обороне несколько ограничены были распорядительные права его председателя. Так, для ведения текущих дел при нем предполагалось образовать «Совет по обороне» из председателей образованных при Особом совещании комиссий. Совет этот должен был делать доклады пленуму Особого совещания о всех принятых в промежуток между заседаниями Особого совещания решениях, чего совершенно не было в прежнем Особом совещании. Расширены были также права его членов путем предоставления им инициативы по возбуждению вопросов. В прежнем составе дела возникали лишь по почину председателя, а дела, возникшие по почину членов, восходили на рассмотрение председателя. По новому Положению предполагалось предоставить инициативу возбуждения дел также и группе членов в составе не менее $^1/_{10}$ от числа всех членов совещания. Интересно, что круг компетенции председателя Особого совещания по обороне предполагалось сохранить в прежнем виде, в том числе и право устанавливать размеры зарплаты в предприятиях, работающих на военные надобности.

В соответствии с проектом нового состава Особого совещания по обороне в центре, на местах в действительности были изменены органы Особого совещания — заводские совещания. Изменения эти совершились на местах самочинно. Положение о районных заводских совещаниях было опубликовано лишь 28 июня 1917 г., но уже до этого акта они были фактически пополнены представителями от общественных организаций и от советов рабочих депутатов. По прежнему Положению 21 ноября 1916 г. председатель Особого совещания назначал особых районных уполномоченных, а при них образовывались районные заводские совещания, по новому Положению 28 июня 1917 г., председатель заводского совещания и его заместитель избирались заводским совещанием и лишь утверждались председателем Особого совещания по обороне, уполномоченным которого он становился. Заводские совещания кроме того избирали на один год Рабочее бюро и постоянные или временные комиссии. Бюро могло образовывать

представителей ГАУ, также представители Военнохимического комитета при русском физико-химическом обществе, затем представители Комитета технической помощи, Военнопромышленного комитета, Министерства торговли и промышленности, Министерства земледелия, Земгора, Морского министерства, Главного военнотехнического управления, и лица по назначению штаба. Химический комитет имел секции: взрывчатых веществ, удушливых газов, зажигательных веществ, противогазов и кислот.

также подрайонные совещания, доводя об этом до сведения председателя Особого совещания. Для сдерживания чрезмерной инициативы, проявлявшейся на местах районными заводскими совещаниями, им предлагалось действовать в единении с прочими районными учреждениями, ведавшими вопросы снабжения, а также не предпринимать никаких распорядительных действий без соглашения с соответствующими ведомствами или главноуполномоченными. С другой стороны, районным заводским совещаниям по сравнению с прежним о них положением, предоставлялись некоторые новые права: рассмотрение вопросов по созданию новых предприятий и расширению уже существующих в районе; распределение материалов, предоставленных в их распоряжение, наблюдение за торговлей материалами и изделиями, оборот которых регламентировался центральной властью; выяснение в необходимых случаях себестоимости изделий промышленных предприятий; содействие возможно скорому восстановлению и полному использованию предприятий, эвакуированных в пределы района, а также содействие новым предприятиям, возникавшим в пределах района.

По прежнему Положению районный уполномоченный мог лишь «представлять председателю соображения» о необходимости общих и частных реквизиций, наложения ареста на движимое и секвестра на недвижимое имущество; по новому Положению 28 июня 1917 г.—«в нетерпящих отлагательства случаях» председателю заводского совещания предоставлялось «делать постановления об аресте принадлежащих частным лицам и предприятиям материалов и орудий производства, и передаче таковых с одного завода на другой», донося об этом реквизиционной комиссии при Особом совещании по обороне.

Особому совещанию по обороне при Временном правительстве пришлось столкнуться с тяжелым финансовым положением, в котором оказалось много предприятий вследствие инфляции, наступившей в 1917 г., роста себестоимости производства, ухудшения кредитов и др. условий изменившейся экономической жизни.

От Особого совещания стали требовать материальной помощи для предприятий, финансовое положение которых ухудшилось. В связи с этим оно стало прежде всего на путь регулирования отношений между рабочими и администрацией и пыталось ликвидировать возникающие конфликты. Намечены были общие положения, на основании которых должно было производиться улаживание этих конфликтов. Появилась необходимость регули-

рования рынка труда и вообще более внимательного отношения к вопросам труда.

Особым совещанием был разработан проект Положения о «Главном комитете по учету и распределению живой рабочей силы страны», послуживший основанием для Министерства труда к учреждению у себя такого органа. При Особом совещании стала действовать Комиссия по рабочему вопросу, которая прежде всего занялась «борьбой с нарушениями государственного порядка и общественной безопасности на заводах и фабриках». В одной из записок этой Комиссии от 20 сентября 1917 г. сделана была сводка нарушений правильной жизни на фабриках и заводах, на основании которой Комиссия считала нужным через Особое совещание по обороне обратить внимание Министерства труда на описанные эксцессы для того, «чтобы оно предписало местным министерствам труда принять энергичные меры для прекращения впредь подобных инцидентов». Комиссия предлагала также «разъяснить местной администрации порядок привлечения к ответственности виновных лиц, а также по возможности внушить рабочим массам мысль о неразумности и преступности всех эксцессов и необходимости их предупреждать».

В связи с расстройством промышленной жизни страны явилась необходимость также нового перераспределения, или, как тогда называли, «эвакуации» заказов. Признано было даже необходимым прекратить работы одних предприятий для спасения деятельности других.

Со стороны заказоисполнителей посыпались ходатайства об изменении условий заключенных с ними договоров и о возмещении понесенных ими от подписания контрактов убытков. Сдвиг в элементах себестоимости и изменившиеся основы калькуляции не давали возможности исполнять заказы на прежних условиях. Между тем, для того, чтобы разобраться во всех деталях изменившихся условий и несоответствия их с прежними контрактами требовалась тщательная проверочная работа. Поэтому при Особом совещании, а также при довольствующих управлениях Военного министерства были образованы особые «Комиссии для разрешения ходатайств контрагентов военного и морского ведомств и работающих на оборону центральных общественных организаций».

6 июня 1917 г. утвержден был порядок и главные основания разрешения этих ходатайств. Комиссии для рассмотрения этих

вопросов должны были комбинировать рассмотрение контрактов, заключенных различными управлениями, но относящихся к одной отрасли промышленности. Изменение цен и пересмотр условий допускались лишь в отношении тех договоров, по которым поставки не были закончены ко дню опубликования правил 6 июня, и лишь в отношении части поставки, которая осталась неисполненной к 1 апреля 1917 г.

При пересмотре контрактных условий с ходатайствующим о том контрагентом комиссии выясняли степень необходимости законтрактованных предметов для обороны государства. В отношении предметов, которые не являлись безусловно необходимыми, комиссии могли предоставить контрагентам право расторгнуть заключенные с ними контракты в той их части, которая признана была не подлежавшем изменению в отношении цены и иных условий, с освобождением от обусловленных контрактом неустоек или пеней по исполнению расторгаемой части контракта.

Исчисление измененных контрактных цен делалось на основании а) стоимости труда, не свыше той, которая фактически уплачивалась контрагентом к 31 мая 1917 г., б) стоимости основных материалов в пределах высших цен, по которым казенные учреждения или работающие на оборону центральные общественные организации приобретали эти материалы втечение мая месяца 1917 г., а для тех материалов, для которых установлены были раньше твердые цены, в пределах твердых цен и в) покрытия накладных расходов контрагента не свыше того % к стоимости рабочей силы, который фактически начислялся в предприятии за май месяц 1917 г.

Правила 6 июня 1917 г. регулировали также и прибыль оборонных предприятий. Если общая прибыль исполнявших эти контракты предприятий превысит средний учетный процент Государственного банка за соответственный год, то контрагенты обязаны были в пределах полученного ими излишка вернуть в казначейство все суммы, полученные ими вследствие пересмотра их контракта, вместе с начислением на эти суммы, за время пользования ими, среднего учетного процента.

Но главной заботой Особого совещания по обороне было выработать какие-нибудь меры для обеспечения успешности работ на предприятиях, имеющих значение для обороны. В крупные предприятия такого рода направлены были особые уполномоченные председателя Особого совещания по обороне—на Шлиссельбургские, Владимирские пороховые заводы, на предприятия Южно-

днепровского металлургического общества и др. Но частичные меры не приводили к цели, и в Особом совещании по обороне возник вопрос о выработке целостного плана перераспределения работ между заводами жизненными, умевшими продолжать дело в условиях общей дезорганизации, и такими, которым угрожало закрытие за полным исчерпанием оборотных средств и неумением наладить бесперебойный ход работ. Для выработки такого плана необходимо было исходить из каких-нибудь предпосылок—сроков, планов снабжения, чего не было у Временного правительства. Без этого можно было только в каждом отдельном случае взвешивать значение данного предприятия в общей работе на оборону и в соответствии с этим принимать меры либо к сохранению во что бы то ни стало данного завода, либо к постепенному прекращению его деятельности.

Средства восстановления производительности были следующие: предъявление как рабочим, так и администрации категорического требования обеспечить нормальную производительность завода; организация особых паритетных комиссий для решения важнейших вопросов заводской жизни; назначение на заводы правительственных инспекторов и агентов; выдача ссуд и общая финансовая поддержка; наложение на предприятие секвестра, внешняя охрана порядка и безопасности и т. п. С большими усилиями Особому совещанию удалось предотвратить закрытие завода Гужона, Путиловского, Русско-Балтийского, Всеобщей компании электричества, Сормовских заводов и др.

Но кроме сдвига, происшедшего в ценностных отношениях (себестоимость) и социально-политических (рабочий вопрос), промышленные предприятия стали испытывать затруднения в материальном снабжении топливом и сырьем. Вопрос этот был не нов, но он особенно остро стал при том многообразии инстанций, которые стали обслуживать снабжение в 1917 г.

Появилась необходимость объединить в одних руках руководство мобилизованной промышленностью и распределением металлов и топлива. Возникла идея как бы частичной диктатуры снабжения в лице товарища министра торговли и промышленности П. И. Пальчинского, который был назначен товарищем председателя Особого совещания по обороне («Председательствующим» в Особом совещании по обороне) с предоставлением ему прав председателя Особого совещания в отношении вопросов, касающихся металлов и топлива. В это время он уже состоял главноуполномоченным по металлам и председателем Особого совещания по

топливу. Таким образом 26 марта 1917 г. в лице П. И. Пальчинского осуществилась идея, которая выдвигалась в июле 1915 г., как в проекте А. А. Поливанова об объединении в лице военного министра прав по регулированию вопросов военного снабжения, топлива, перевозок и продовольствия, так и в проекте кадетской партии о создании Главного управления по снабжению. Только осуществление произошло здесь в меньшем объеме (без продовольствия и перевозок) и в условиях еще большей многосложности регулирующих органов.

В поисках большей планомерности и объединения заготовительных планов, в попытках большей согласованности потребностей фронта с общими потребностями и ресурсами тыла, в стремлении найти общие руководящие принципы хозяйственной политики были созданы «Главный экономический совет» и «Главный экономический комитет», а также «Совещание товарищей министров по снабжению» (военного, путей сообщения, торговли и промышленности и земледелия).

С образованием Главного экономического комитета и попытками сосредоточить в его руках хозяйственное заготовление на основе плана снабжения, вырабатываемого всеми подчиненными ему органами регулирования, все экономические функции Особого совещания по обороне должны были отпасть [1]. Экономический комитет с самого начала держал курс на превращение Особого совещания по обороне в чисто военно-техническую организацию при Военном министерстве, но тогда возник вопрос, как быть с заводскими совещаниями, которые связаны были с Особым совещанием по обороне. Была идея [2] создать специальную центральную организацию для фабрично-заводских совещаний (Центрозавод), которая получила временное осуществление.

«Центральный комитет по восстановлению и поддержанию нормального хода работ в промышленных предприятиях» (Центрозавод) работал втечение апреля и мая 1917 г. и занимался главным образом вопросом о так называемой «эвакуации заказов» и разгрузкой Петрограда. В отчетах о 6 его заседаниях, втечение этих двух месяцев больше всего места занимал вопрос о разгрузке Петрограда, которая понималась не как принудительное мероприятие, а как целый ряд косвенных мер, вроде запре-

---

[1] Стенографический отчет заседания Экономсовета, № 7.

[2] На Главном экономическом комитете и районных экономических комитетах мы остановимся при их отдельном рассмотрении.

щения предоставления рабочим долгосрочных отпусков, организации рынка труда, сокращения металлургии и выработки плана перехода петроградской промышленности на мирное положение. В результате двухмесячной работы Центрозавод обратился к товарищу министра П. И. Пальчинскому (30 мая за № 371) с просьбой «в виду безуспешности организационных попыток к восстановлению нарушенного равновесия промышленности и невозможности применять принудительные меры—перевести работы Центрозавода на менее практические задачи или, вернее, отложить практические задачи до приведения в полную ясность состояния промышленности со стороны финансовой, технической и организационной. Для этого рекомендовалось «произвести обследование промышленности и установить над ней государственный контроль». Для организации контроля председатель Центрозавода просил переименовать этот комитет в Контрольно-промышленный комитет (Центроконтроль), чем в сущности существование его прекращалось.

Что касается судьбы Особого совещания по обороне, то в Экономическом совете предлагалось сначала не то упразднить его, не то преобразовать в «Центральное заводское совещание», т. е. центральный орган фабрично-заводских совещаний. Права же военного министра по секвестру, реквизиции и т. п., принадлежавшие ему в качестве председателя Особого совещания по обороне, предполагалось передать Главному экономическому комитету и председателям районных комитетов.

Но пока все это обсуждалось и организовывалось, для военных заказов создавалась новая инстанция в Главном экономическом комитете. Требования Ставки шли в заготовительные ведомства, оттуда в Особое совещание по обороне, а затем еще все это надо было направлять на утверждение в Главный экономический комитет, который не располагал никакими данными для рассмотрения по существу этих вопросов.

Между тем, после трех лет работы военная промышленность все больше ощущала себя, как самостоятельную единицу, которая требовала особого управления [1].

---

[1] В начале октября 1917 г. происходила первая конференция представителей артиллерийских заводов, выдвигавшая идею реформы заводоуправления. Только в 1918 г. (в июле) она получила осуществление, в виде центрального правления артиллерийских заводов (Цепаз), включенного в состав Главного артиллерийского управления (ГАУ). В 1919 г. Цепаз был передан в Совет военной промышленности (СВП), учрежденный в сентябре 1919 г. Совету военной промышленности предше-

24 августа 1917 г. в Петрограде происходил съезд фабрично-заводских совещаний, после которого эти организации решено было влить в состав районных экономических комитетов. Таким образом исчезла опасность параллелизма работы—районных экономических комитетов и фабрично-заводских совещаний. Фабрично-заводские совещания в большинстве районов продолжали существовать почти самостоятельно, так как районные экономические комитеты не везде успели образоваться или развиться в достаточно авторитетные организации.

В результате осложнений, связанных с образованием Главного экономического комитета, Особое совещание по обороне стремилось точнее наметить свои функции. Из его состава стали выделяться специальные органы. Так возник «Объединенный комитет по заказам на оборону» (Комобор)—под председательством тов. министра А. А. Маниковского. Сделаны были некоторые шаги к приведению в ясность требований Ставки в отношении снабжения и возможности их осуществления по имеющимся ресурсам; перекроены были также планы заказов и планы перевозок. Усложнение вопросов, связанных с заграничными заказами, привело к мысли выделить их из ведения Особого совещания по обороне и передать во вновь сформированное «Главное управление по заграничному снабжению» (Главзагран). Главзагран был учрежден для борьбы с своеволием ведомств, которые давали заказы, исходя только из своей потребности; кроме того необходимо было согласовать валютные средства с перевозочными. Главзагран был исполнительным органом «Комитета по заграничному снабжению», образованного под председательством того же неутомимого А. А. Маниковского.

Таким образом в работу Особого совещания по обороне внесен было несколько более точно очерченный круг военноснабженческих вопросов, общие же вопросы промышленной жизни отошли

ствовали Чрезвычайная комиссия по снабжению Красной армии (Чрезкомснаб), учрежденная в августе 1918 г., и «Чрезвычайный уполномоченный Совета труда и обороны по снабжению Красной армии» (Чусоснабарм), учрежденный в июне 1919 г., «Совет военной промышленности» или, как его называли, «Промвоенсовет» объединял Цепаз, Главкоавиа (из ВСНХ), Цепморз (из Морского комиссариата) и Цупвоз (из ВСНХ). Под его контроль поставлены были также Гомза, Главцветмет, Секция взрывчатых веществ ВСНХ, Главкож и Главодежда. В результате полного слияния Промвоенсовета с Главками образовалось Главное управление военной промышленности (ГУВП) в 1922 г.

к Главному экономическому комитету и Экономическому совету. Особое совещание по обороне получило таким образом возможность развить свою деятельность в направлении специально военно-технического снабжения.

По инициативе Особого совещания по обороне 15—20 августа 1917 г. в Петрограде созван был съезд по технической обороне государства. Съезд имел задачу выяснить современное состояние дела технического обеспечения армии, установить требования, предъявляемые фронтом к стране в области удовлетворения технических нужд армии, определить мероприятия, необходимые для усиления технической обороны армии в связи с необходимостью сократить численный состав армии без ослабления и даже, как надеялись, с усилением ее боеспособности. Необходимо было также определить потребность фронта в живой рабочей силе и техническом оборудовании для проведения в жизнь всех этих мероприятий и установить правильный порядок учета и распределения наличных ресурсов страны в отношении технических сил и средств для наилучшего их использования. Съезд разбился на 11 секций—по инженерной обороне, путям сообщения, службе связи, артиллерийской обороне, химической обороне, воздушному флоту, санитарно-технической, материально-технической части, реализации ненужного армии имущества и по демобилизации, а также по организационным вопросам [1].

Съезд пришел к заключению, что самым правильным является принцип территориальности в деле технического обслуживания театра военных действий и что учреждения, обслуживающие армию, необходимо по возможности объединить, сосредоточив все отрасли военной техники в руках специалистов. Для использования всех имеющихся средств необходимо произвести учет и распределение технических сил и принять меры к повышению производительности труда на фронте.

На съезде выяснилось, по докладу ГАУ, что в связи с наступившим затишьем на фронте имеется большой запас некоторых предметов артиллерийского снабжения, позволяющий удовлетворить потребность армии без заметного сокращения заявленных

---

[1] На съезде участвовало 160 человек, среди которых было 12 делегатов Ставки, 31 от пяти фронтов, 8 представителей военных округов, 48 от учреждений военного ведомства, 18 от министерств, 38 от общественных организаций. Кроме того в съезде участвовало 85 приглашенных лиц, среди которых были весьма сведущие специалисты по всем отраслям военно-инженерного дела. В секциях прочитано было 89 докладов.

норм, но отмечалось в то же время недостаточное количество мест хранения. Трудности к концу 1917 г. имелись лишь по тяжелой артиллерии. Съезд дал много специального материала по вопросу о техническом обслуживании армии, но он проникнут был уже достаточным неверием и сомнением в успехе дела [1].

После октябрьского переворота и фактического прекращения военных действий на фронте положение Особого совещания по обороне было некоторое время неопределенным, так как имелось в виду немедленно приступить к организации нормальной жизни тыла и к переводу на мирное положение нашей промышленности, но в то же время нельзя было отказаться и от работ на оборону из-за трудности международного положения, в котором оказалась Советская Россия. Поэтому производство на наших заводах полевых, артиллерийских орудий, пулеметов, винтовок русского образца, револьверов, ружейных и револьверных патронов продолжалось. Все заграничные заказы по боевому снабжению армии были немедленно прекращены; внутренние задачи по обороне сузились, они сделались лишь частью общей работы по восстановлению промышленности. Хотя Особое совещание по обороне и осталось, но задачи его рисовались в первые недели после переворота совершенно иными.

Сначала предполагалось реорганизовать его в «Особое совещание по восстановлению промышленности» с исключительно широкими полномочиями, но затем решено было его превратить в специальное Совещание по финансированию (под председательством В. Н. Смирнова, а затем Гуковского),

---

[1] Военный министр Верховский ободрял съезд во вступительном слове, но военные специалисты уже мало верили риторике Временного правительства. Верховский говорил: „Сколько жила наша страна, мы всегда были технически отсталы; какой вопрос ни возьмешь, всегда нам говорили, что мы не можем ничего сделать, что нам мешает тот строй, в котором мы жили. Сейчас этого строя больше нет, сейчас мы хозяева нашей жизни и можем сделать все, что хотим"... Но полевой инспектор инженерной части, инж. ген. К. И. Величко в том же заседании 15 октября как бы отвечал военному министру: „За три года войны я пришел к твердому убеждению, как можно меньше говорить и как можно больше делать. Очень будет грустно, если после этого съезда откроются еще совещания и съезды, о которых здесь упоминалось,— довольно съездов, довольно слов, нужна работа..."

24 октября верховным главнокомандующим была принята в Зимнем дворце делегация съезда в лице председательствующего П. И. Пальчинского, ген.-лейтенанта Х. Х. Поморского, М. С. Маргулиеса, И. В. Димитриева и секретаря съезда К. И. Стригулина.

с изъятием из ведения военного ведомства и с непосредственным подчинением ВСНХ по VII отделу [1].

В то же время Комиссариат по военным делам, создав «Совет обороны страны» под председательством Н. И. Подвойского, хотел объединить в одном этом органе Комиссариат по демобилизации, Особое совещание по обороне и военную промышленность. Но идея уничтожения О. С. по обороне и создание вместо него Совещания по финансированию промышленности при ВСНХ возобладала, и 20 декабря 1917 г. (позже это совещание по финансированию перешло в Государственный банк) председатель VII Отдела ВСНХ Ю. Ларин сообщил Особому совещанию по обороне, что «на основании ст. 10 постановления о передаче Особого совещания по обороне Совету по обороне, президиум VII Отдела ВСНХ постановил: предоставить Особому совещанию по обороне продолжать свою деятельность в прежнем порядке по 23 декабря включительно» [2].

Этим актом закончилась жизнь Особого совещания по обороне.

Судьба местных заводских совещаний была несколько иной. Комиссар по военным делам Н. И. Подвойский разослал заводским совещаниям циркулярную телеграмму в феврале 1917 г., предписывавшую им реорганизоваться на демократических началах, причем не указана была связь их с другими органами. Говорилось лишь о том, что они должны переформироваться в районные экономические комитеты с присвоением функций кроме предусмотренных Положением о заводских совещаниях, также задачами по выяснению потребности районов в топливе, металлах, продовольствии и перевозках. Заводские совещания в зависимости от местной инициативы перешли в ведение различных органов. Так были преобразованы: Ревельское заводское совещание—в Отдел торговли и промышленности СНХ Эстонского края, Московское—в Районный экономический комитет, Сибирское—перешло к местному Совету рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

С уничтожением Особого совещания по обороне функции его должны были перейти к новому органу, который с весны 1918 г. проектировался сначала в виде неосуществленного «Военно-экономического комитета», который должен был объединять, направлять и контролировать работу всех хозяйственных учреждений военного ведомства. Затем проект осуществился в виде «Военно-хозяйственного совета».

---

[1] Постановление ВСНХ, № 37 «Газеты Рабочего и крестьянского правительства» 1917 г.

[2] Из архива О. с. по обороне.

Потребность в объединении военно-хозяйственной деятельности была велика как в сфере деятельности высшего военного управления, так и в районных местных исполнительных органах. Для устранения параллелизма, существовавшего тогда между довольствующими управлениями и ВСНХ, Военно-хозяйственный совет, учрежденный в марте 1918 г., должен был стать междуведомственным совещательным органом. В состав его входили: начальники главных управлений военного ведомства, представители от довольствующих управлений, начальники обслуживающих совет управлений и заведывающие отделами этих управлений, представители комиссариатов финансов и государственного контроля, а также специалисты по различным отраслям военного дела и лица по особому приглашению. Председателем Военно-хозяйственного совета являлся один из членов коллегии Народного комиссариата по военным делам.

При Военно-хозяйственном совете состояли: управление делами, юрисконсультский отдел, статистический отдел, отдел по делопроизводству междуведомственного совещания при нем и управления: законодательно-финансовое, хозяйственно-техническое и демобилизационно-экономическое.

До сформирования «Военно-хозяйственного совета» и начала фактической его работы продолжали функционировать: Военный совет, Комиссариат по демобилизации с его органами и управление делами бывшего Особого совещания по обороне.

Первое заседание Военно-хозяйственного совета состоялось 22 марта 1918 г. в Петрограде под председательством Э. М. Склянского. После эвакуации правительства в Москву Военно-хозяйственный совет был единственной организацией, могущей работать в военно-хозяйственной сфере, так как большинство главных довольствующих управлений бездействовало во время эвакуации.

Военно-хозяйственному совету недоставало местных органов. В апреле 1918 г. (постановл. ВСНХ № 114), как мы отметили в главе о Военно-промышленных комитетах, Военно-хозяйственный совет был преобразован в Народно-промышленный комитет и поглотил военно-промышленные комитеты.

РАСМЕКО

Втечение 1917 года производительность металлургических заводов России далеко не использовалась в полной мере и давала 50% своей мощности. Юг давал вместо 328 тыс. тонн—164 тыс.

тонн, центр вместо 49,2 тыс. тонн—24,6 тыс. тонн, Урал вместо 114,8 тыс. тонн—49,2 тыс. тонн.

К причинам, действовавшим в 1916 г.—расстройство транспорта, отсутствие топлива и продовольственные затруднения—прибавилось истощение оборотных средств предприятий, отсутствие квалифицированной рабочей силы и общая дезорганизация. Выплавка чугуна в первые два месяца революции давала даже некоторый подъем, но с марта месяца кривая показала резкое понижение.

Дело распределения металлов находилось до революции, как мы описывали выше, в руках Главноуполномоченного по металлу ген. Мышлаевского, при Особом совещании по обороне. При его больших полномочиях, опиравшихся на власть военного министра, оборонные заводы сравнительно достаточно снабжались металлом, хотя и с дефицитом в 50—60 тыс. тонн, но свободный рынок совершенно был лишен металла. Товар продавался из-под полы в обмен на хлеб или по весьма повышенным ценам. Частные заводы не получали нарядов на металл.

С образованием должности Главноуполномоченного по топливу и металлу в лице П. И. Пальчинского дело распределения металлов перешло в Министерство торговли и промышленности. Была сделана попытка регулировать не только распределение, но и производство металла с планированием продукции по заводам соответственно их мощности. С провозглашением нового принципа Министерством торговли и промышленности об **едином** потреблении фронта и тыла так называемый «Фронтометалл», т. е. распределительная организация для фронта, ставилась, в общую очередь с другими ведомствами и потребителями. Кроме того, снабжение было децентрализовано. Главный орган по распределению металла был переведен на юг, где была создана должность представителя Главноуполномоченного по металлу. Весь этот распределительный аппарат оформлен был на юге в виде так называемого «Югомета», вокруг которого группировались все потребители.

6 мая 1917 г. утверждено было Положение о районных уполномоченных по металлу в числе 11-ти. Таким образом распределение металлов целиком перешло в Расмеко и изъято было из фабрично-заводских совещаний.

Расмеко опиралось также на промышленные организации, содействовавшие ему своим аппаратом, а именно на синдикаты «Кровля» и «Продамета». При распределении металлов проводился принцип обезличения металла, причем каждое ведомство

имело свой счет, по которому в пределах нормы получало принадлежащее ему количество. Расмеко лишь утверждал договоры между ведомствами и заводами, но связь между заказополучателем и исполнителем не обозначала непременно того, что только данный завод может обслуживать контрагента. По соглашению с Министерством продовольствия Расмеко организовал распределение металлов мелкими партиями (до 16,4 тыс. тонн) и утилизацию отбросов.

В отношении цен попытка введения твердых цен встречала, как мы видели, сопротивление промышленников в 1916 г., но в политике цен Расмеко находился в контакте с Продамета.

Распределение черных металлов производилось по следующей схеме: Управление главноуполномоченного по снабжению металлами через районных уполномоченных выясняло производительность металлургических заводов на предстоящий программный период и составляло баланс ожидаемого металла. Ведомства и главные управления выясняли потребность в металле для нужд своих заводов и нужд контрагентов, выполняющих задачи ведомств. Они составляли ведомость потребного металла по сортам и примерного распределения заказов по металлургическим районам. Затем производилась разверстка по районам, при которой руководствовались: балансом металла по сортам, суммой заявок ведомств по сортам, оценкой этих заявок в процентном отношении, по степени важности, по имеющемуся списку и по приему их представителем ведомства. После уравнения баланса потребности с производительностью подсчитывались по сортам нормы каждого ведомства; составлялась таблица ведомственных норм и распределение этих норм по металлургическим районам юга, центра и Урала. Таблица ведомственных норм направлялась к руководству районным уполномоченным. Ведомства же, руководствуясь своими нормами, составляли список заказов, подлежащих исполнению по заводам, выясняли спецификацию и технические требования и все это направляли на заводы, а копии—районным уполномоченным.

Таким образом на местах ведомственные заказы получали как районные уполномоченные, так и металлургические заводы. В назначенный срок районный уполномоченный совместно с представителем завода и ведомства составляли программу исполнения заказов по заводам (руководствуясь присланными заказами, спецификацией к ним и предстоящей заводской конъюнктурой) и по утверждении программы приступали к выполнению. Наблюдение за исполнением возложено было на представителя район-

ного уполномоченного на заводе, который должен был составлять отчет, а приемщик ведомства должен был фактически произвести приемку.

Главноуполномоченный П. И. Пальчинский намечал введение государственной монополии на металлы, но считал это возможным «только при тщательной подготовке, лишь при условии использования всех тех аппаратов, которые в стране существуют для того, чтобы можно было провести это мероприятие».

Особое совещание по топливу

1917 год характеризовался в области топливо-снабжения таким же развалом, как и в других областях народного хозяйства. В январе и марте 1917 г. добыча угля поддерживалась примерно на уровне конца 1916 г., но затем наступило резкое ухудшение. Ухудшение вывоза происходило почти непрерывно, и даже облегченные условия погрузки летом 1917 г. почти не оказали своего обычного влияния. Что касается запасов, то с апреля по сентябрь они сокращались и лишь с сентября до конца года несколько выросли благодаря небольшому осеннему подъему добычи. В январе 1918 г. добыча уже установилась на уровне 1 148 тыс. тонн, вывоз около 492 тыс. тонн, в то время как еще в январе 1917 г. добыча составляла 2 574 тыс. тонн, а вывоз 1 787 тыс. тонн. В основе этого процесса разрушения лежал общий организационный развал предприятий, а также одновременное сокращение числа рабочих и их производительности.

Не останавливаясь на анализе условий добычи, перечислим лишь причины ее падения[1].

1) Недостаток рабочих, в особенности квалифицированных, и увеличение относительного количества малопроизводительных элементов в лице военнопленных, женщин и подростков; 2) общая усталость рабочих и технического персонала; 3) уменьшение числа выходов рабочих и падение производительности труда; 4) неурегулирование вопроса о заработной плате при отсутствии соглашений о ней между промышленниками и рабочими; 5) отсутствие контакта между организациями рабочих и горнопромышленников; 6) ухудшение технических условий работ (удлинение шахт, откаточных путей и др.); 7) изношенность технического оборудова-

---

[1] По материалам «делегатского съезда» представителей заинтересованных районов по донецкому топливу в Харькове 30 июля—1 августа и 11—13 августа 1917 г.

ния; 8) уменьшение подготовительных работ; 9) затруднения в снабжении, вызванные общей разрухой, и отсутствие местных органов для снабжения Донецкого бассейна всеми необходимыми продуктами продовольствия и материалами; 10) финансовые затруднения рудников, в особенности средней и мелкой промышленности; 11) отсутствие достаточного количества подъездных путей; 12) затруднения гужевого подвоза; 13) недостаток в некоторых местах Донецкого бассейна авторитетных и подготовленных работников, что являлось одной из причин слабости рабочих организаций.

Первые три месяца после Февральской революции прошли почти без всякого вмешательства государства в область топливоснабжения. Особое совещание по топливу в первое время находилось в неопределенном положении, и все шло по инерции. Железные дороги потребляли более 40% всего топлива и делали это совершенно бесконтрольно. Железные дороги стали все более переходить на потребление донецкого угля, что еще более усугубляло кризис. Острую нужду в топливе испытывали местные металлургические заводы, а отсутствие металла вызывало еще большее расстройство транспорта. На очередь снова стал назревший вопрос о государственной угольной монополии. Вспоминали отвергнутые попытки проведения в жизнь проектов «общей реквизиции» и «Центроугля» 1916 года.

Временное правительство объединило в лице товарища министра торговли и промышленности П. И. Пальчинского дела снабжения металлами и топливом с одновременным его участием в качестве товарища председателя в Особом совещании по обороне. Его должность названа была «Главноуполномоченный по снабжению металлами и топливом» и на него возлагалось (по наказу, утвержденному министром торговли 21 апреля 1917 года):

а) выяснение производительной способности всех вообще предприятий, занятых добычей и изготовлением того или другого вида топлива, а также—определение степени использования этой способности;

б) направление деятельности топливных предприятий в смысле расширения их производительной способности и содействие созданию новых подобных предприятий в целях увеличения общего производства топлива;

в) содействие своевременному и планомерному снабжению занятых добычей и изготовлением топлива предприятий необходи-

мыми им материалами, перевозочными средствами, продовольствием и рабочим составом, а также предметами оборудования;

г) выяснение потребности в топливе всех потребителей страны;

д) распоряжения по распределению топлива между районами, а также отдельными предприятиями и потребителями;

е) учет добычи, заготовок и потребления всех видов топлива;

ж) выяснение и содействие к увеличению наличных средств железнодорожного и водного транспорта, для перевозок топлива.

Главноуполномоченному предоставлялось:

а) сноситься по этим вопросам с министерствами, ведомствами, правительственными, должностными и частными лицами;

б) устанавливать порядок снабжения потребителей топливом, в смысле преимущественного удовлетворения тех или иных потребителей;

в) производить осмотр всех предприятий и требовать предъявления торговых книг и документов;

г) представлять, в необходимых случаях, председателю Особого совещания по топливу к увольнению от службы членов правлений, директоров и управляющих предприятий, добывающих или заготовляющих топливо, и замене их другими лицами;

д) оказывать содействие в закупке и доставке к местам назначения заграничного топлива.

Уже 24 апр. 1917 г. П. И. Пальчинский докладывал Особому совещанию по топливу, «что основной задачей момента, поставленной Особому совещанию еще свыше года тому назад, но при прежних условиях не получившей своего дальнейшего развития, является введение *монополии на твердое минеральное топливо Донецкого бассейна*».

В конце апреля общие основания проекта рассматривались на большом совещании углепромышленников в Харькове, где их представитель фон-Дитмар торжественно заявил, что теперь промышленники верят правительству и надеются, что и правительство верит промышленникам, и вследствие этого неприемлемый ранее *проект монополии* становится теперь вполне допустимым. В проект были внесены некоторые поправки со стороны углепромышленников, и в конце мая он был рассмотрен угольной секцией Особого совещания, а затем и в его пленуме. Утвержден был проект 16 июля и, благодаря четырехмесячному его прохождению, был весьма тщательно разработан. *С августа 1917 г. он был введен в действие.* В заседании

Экономического совета 22 июля 1917 г. П. И. Пальчинский, критически отзываясь о хлебной монополии, которая оказалась в значительной степени «монополией на бумаге», говорил, что отчасти этот печальный опыт заставил министра торговли и промышленности подготовлять угольную монополию постепенно, чтобы ее сначала фактически осуществить, а потом уже зафиксировать в законодательном порядке.

Но политика Главноуполномоченного по топливу и металлам П. И. Пальчинского вызывала большую оппозицию со стороны некоторых районных уполномоченных и их совещаний, а также демократических элементов, вошедших в реорганизованный Осотоп. Все они были недовольны крайней медлительностью в деле реорганизации центрального аппарата.

Прежде всего была, конечно, изменена ст. 3 Положения об Особом совещании 17 августа 1915 г. относительно состава Особого совещания. Журналом Временного правительства от 5 мая 1917 г. состав Особого совещания был видоизменен согласно требованиям момента, т. е. с расширением его состава следующим образом: представителями от общественных организаций, Совета рабочих депутатов, Центрального бюро профессиональных союзов, областных комитетов топливоснабжающих районов и т. д.

Ст. 1 самого Положения Особого совещания была дополнена примечанием о том, что права и обязанности Особого совещания и его председателя по обеспечению топливом распространяются также и на нефтяные продукты.

Для наблюдения за деятельностью предприятий по добыче и заготовкам топлива назначались правительственные инспектора[1]. Правительственный инспектор не принимал непосредственного участия в заведывании делами предприятия, но мог приостанавливать проведение и исполнение таких распоряжений и постановлений общих собраний, правлений и других органов управления предприятием, которые признавались вредными или опасными для интересов государства. Институт правительственных инспекторов никакого практического значения не имел, тем более, что по инструкции «надзор за промышленными предприятиями должен был осуществляться инспектором таким образом, чтобы предприятие в своей деятельности, по возможности, не испытывало стеснений и задержек».

---

[1] На основании добавления к ст. 10 Положения об особом совещании по топливу пункта 41 и инструкции М-ва т. и пр. от 14 мая 1917 г.

Председатель Особого совещания по топливу 29 апреля 1917 г. оформил также институт районных уполномоченных, при которых образовывались под их председательством совещания, причем районные уполномоченные по топливу, в случае возложения на них обязанностей по объединению деятельности районных уполномоченных по обороне, продовольствию, топливу и перевозкам, именовались Главноуполномоченными (например, Главноуполномоченный по донецкому топливу).

Районов установлено было 11. Районные совещания должны были созываться районными уполномоченными не реже одного раза в месяц.

13 июня 1917 г. было утверждено Положение о губернских комитетах по топливу, сначала в качестве образца для Московского центральнопромышленного района. Губернские комитеты по топливу организовывались в целях выполнения общего плана обеспечения района топливом. Они объединяли деятельность уездных, городских, посадских и фабрично-заводских комитетов по топливу [1].

Целая система органов по регулированию и организации топливоснабжения была учреждена для монополизации донецкого топлива. Для приемки топлива казной, для сдачи его потребителям, для расчетов с ними, для наблюдения за добычей, для производства реквизиций, в случае несдачи копями топлива в казну и т. п. требовался хорошо продуманный аппарат. Во главе всего дела поставлен был Главноуполномоченный по донецкому топливу и Управление при Главноуполномоченном (Монотоп) с чрезвычайно широкими правами, вплоть до права, в отступление от общего порядка, вступать с отдельными владельцами копей в особые соглашения о приемке, а с потребителями о сдаче топлива. Монотоп разделялся на отделы: распределительный, инспекторский, потребителей, расчетнобухгалтерский, юридический, железнодорожный, тепловой, хозяйственный и канцелярию.

Монотоп в значительной степени вел параллельную работу с другой организацией, Временным комитетом Донецкого бассейна (Донком), учрежденным еще 13 марта 1917 г. для лучшего снабжения Донецкого бассейна и для большей связи между уполномоченными Особого совещания по обороне, перевоз-

[1] В № 7 «Известий Особого совещания по топливу» см. список местных организаций по топливу с включением губернских, уездных, городских и др. комитетов.

кам и продовольствию. Комитет был создан из упомянутых уполномоченных, с введением в состав комитета 4 представителей от Совета съезда горнопромышленников юга России, 4 представителей от местного Совета рабочих депутатов и екатеринославского губернского комиссара Временного правительства. В задачи Комитета входило—по добыче—содействие снабжению рудников а) металлом, крепежным лесом, кожей, смазочными и осветительными маслами, б) рабочей силой, в) продовольствием, а также разрешение вопросов об устройстве подъездных к рудникам путей; по снабжению топливом—установление планов и порядка удовлетворения потребности в топливе главнейших потребителей по заданиям Особого совещания по топливу, а также принятие мер к наилучшему выполнению нарядов на перевозку топлива; по транспорту—принятие мер к усилению и улучшению перевозочных средств в Донецком бассейне и к упорядочению топливного хозяйства на железных дорогах.

Такой же комитет был создан и на Урале 17 марта 1917 г. По мысли Главноуполномоченного по топливу и металлам предполагались принципы Положения о Временном комитете донецкого бассейна (Донкоме) положить законодательным путем в основу организации остальных органов снабжения страны. Донком был первой организацией, созданной в революционный период для регулирования одновременно нескольких областей народного хозяйства. Он являлся прообразом Районного экономического комитета, идея о котором появилась значительно позже. Положение о Комитете было составлено довольно небрежно. С одной стороны, говорилось, что деятельность Комитета распространяется на горные и горнозаводские предприятия, с другой стороны, он должен был принимать меры к упорядочению топливного хозяйства на железных дорогах, что чрезвычайно расширяло его территориальную компетенцию. Говорилось также, что его постановления имеют обязательную силу, но не указывалось никакой санкции этой обязательности. Фактически Донком стал заниматься главным образом вопросами добычи, а также снабжения Донецкого бассейна всем необходимым, и ему удалось добиться авторитета, непредусмотренного его «положением». Влияние его было столь значительно, что ни одно предприятие в Донецком бассейне не могло закрыться без его санкции.

Донком вторгался в сферу компетенции Монотопа, а также Совета по делам монополии, состоявшего при Главно-

уполномоченном. В Донецком бассейне неоднократно поднимался вопрос о сближении аппаратов Донкома и Монотопа [1].

Совет по делам монополии при Главноуполномоченном состоял из председателя Харьковского горнозаводского комитета, представителей ведомств, общественных организаций, промышленных и рабочих организаций, а также районных совещаний при уполномочном по топливу Центрального, Петроградского, Южного и Киевского районов. Совет утверждал нормы потребления топлива в копях, утверждал план выдачи нарядов на отправки топлива, рассматривал всякие производственные и другие вопросы, связанные с угольной монополией.

Как Временный комитет Донецкого бассейна, так и Монотоп с Советом при Главноуполномоченном опирались на инспекцию Донецкого бассейна (Положение об инспекции было утверждено 17 июля 1917 г.). Инспекторский отдел Монотопа опирался на аппарат из 34 контролерских участков в районе Донецкого бассейна, причем в каждом участке имелся инженер-контролер и контингент надсмотрщиков в зависимости от погрузочных пунктов. Контроль над инженерами-контролерами и надсмотрщиками по всему процессу добычи осуществлялся районными инженерами (16) и их помощниками (29), несшими одновременно и свои прямые обязанности по горному надзору.

Кроме того, Положением о монополии были предусмотрены следующие органы: Особая комиссия по вопросам о разбивке предприятий на группы для взыскания вычетов или выдач надбавок (при высокой себестоимости) при расчетах за поставленное топливо с казной; Комиссия для выяснения себестоимости производства топлива и для выработки продажных цен, под председательством лица по назначению председателя Осотопа; Экспертные комиссии на местах в составе районных инспекторов, представителей местных железных дорог и представителя отправителей района, для выяснения сортов топлива и заключений о недоразумениях, происходивших при приемке топлива. Кроме того, Особое присутствие по делам монополии,—нечто вроде судебной инстанции, которой предоставлялось разрешать претензии углепромышленников к казне, вытекавшие из отношений с казной по угольной монополии, если сами

---

[1] Среди постановлений и резолюций 8-го Всероссийского съезда государственных органов по топливу 4—6 дек. 1917 г. «признавалось необходимым реорганизовать Донком и Монотоп в смысле наибольшего объединения их деятельности».

углепромышленники обращались в эту инстанцию, а не в суд. Решения Особого присутствия могли быть обжалованы в Сенат.

Такова была довольно громоздкая система органов при угольной монополии в Донецком бассейне, не успевшая укрепиться и не овладевшая в достаточной степени возложенными на нее задачами. Монополия обречена была на неудачу, так как Временное правительство не пользовалось авторитетом; между тем монополия прежде всего должна была опираться на сильную власть. Монополия кроме того проводилась в момент падения покупательной силы рубля, вследствие чего оказалась неразрешимой задача установления государством цен на уголь. Монополия должна была оперировать «предварительными» ценами. Втечение своей пятимесячной истории угольная монополия несколько раз в предварительном порядке повышала цены. Пока анкетная комиссия выясняла себестоимость, цена уже успевала устареть. Так, например, окончательная цена на сентябрь выяснена была в декабре. Монополия была довольно выгодна углепромышленникам, так как аккуратная 2-недельная расплата с ними после длительного периода неаккуратных расплат по реквизициям и принудительным нарядам составляла для них существенную финансовую поддержку. Но сама монополия вскоре из-за неаккуратного поступления платежей от потребителей топлива оказалась перед финансовыми затруднениями.

В неудачах монополии сыграла большую роль неналаженность аппарата, недостаточная квалифицированность личного состава, в особенности приемщиков, на которых лежала ответственность за сорт и качество топлива. Вывоз стал падать, железные дороги стали прибегать к испытанному средству—реквизициям проходившего по ним угля. Затем Донецкий бассейн стал театром военных действий и подвергся австро-германской оккупации. В вихре политических событий Донецкий бассейн впал в состояние развала, доведшего продукцию до такого уровня, при котором организацию добычи надо было налаживать почти сначала.

Но в то время как система подсобных органов угольной монополии в Донецком бассейне осуществлялась, в центре шла борьба между некоторыми районными уполномоченными, во главе с Московским уполномоченным К. В. Киршем, и Главноуполномоченным за радикальные изменения центрального аппарата. На каждом из первых заседаний Осотопа и на 7 съездах районных уполномоченных происходили беспрерывные столкновения с Главноуполномоченным по топливу из-за организации центрального

аппарата. Некоторые моменты из истории этой борьбы стоит вспомнить.

На 4 съезде районных уполномоченных по топливу 12—14 мая 1917 г. (первом съезде при новом строе) Главноуполномоченный П. И. Пальчинский выступил с декларацией, в которой проводил мысль, что преобразование топливных органов должно начаться постепенно с реорганизации на местах и строиться на идее децентрализации распределения топлива, на усилении самостоятельности действий на местах. Эта медлительность в деле реорганизации вызывала нарекания со стороны некоторых районных уполномоченных, особенно К. В. Кирша, который в Московском районе уже провел в жизнь децентрализацию и демократизацию районной организации по топливу. В этом же направлении он предлагал реорганизовать и Особое совещание по топливу. В духе этих предложений, съезд принял постановление ускорить организацию центральных органов применительно к разработанным в Москве формам районных органов.

На учредительном съезде 31 мая—2 июня 1917 г. оппозиция против Главноуполномоченного еще более усилилась. Целая группа делегатов съезда, во главе с К. В. Киршем, отмечала, что за 3 месяца с начала революции руководителями центральных органов решительно ничего не было сделано.

Докладчик С. С. Бернштейн-Коган резко возражал против лозунга—сначала реформа местных органов, а потом уже реорганизация центра—и указал на автократический образ действий Главноуполномоченного, который проводил некоторые дела без достаточного контроля общественных органов.

Особенно инкриминировалось Главноуполномоченному организация «Центролеса», учреждения, составленного из Военнопромышленного комитета, Земгора, Совета съездов торговли и промышленности и представителей других организаций. Являясь организацией главным образом крупной лесной промышленности, Центролес должен был использовать свободные средства лесопромышленников и организовать заготовительный аппарат на основе смешанного участия государственных и частных средств. Вот это привлечение частной инициативы, при неорганизованности государственного аппарата в центре, поставлено было на вид Главноуполномоченному, наряду с некоторыми другими примерами того же порядка. Съезд пошел довольно далеко в деле реорганизации Осотопа, проектируя создание нового органа с переименованием его в «Центральный комитет по топливу»,

Положение о котором было принято съездом. Главноуполномоченный в общем готов был согласиться принципиально с намеченной реорганизацией и признал даже полезность выбранного **Временного бюро**, которое намечено было по Положению о Центральном комитете по топливу, но он не соглашался на то, чтобы съезд выбрал двух заместителей председателя Комитета, которые должны были избираться Комитетом. Тем не менее, съезд избрал как бюро, так и двух товарищей председателя, именно: К. В. Кирша и Я. Д. Прядкина [1].

Временное бюро, избранное учредительным съездом представителей районных совещаний по топливу, обратилось к министру, председателю Временного правительства с телеграммой, в которой излагало историю тяжбы с Главноуполномоченным, имевшей место на съезде и на нескольких заседаниях Особого совещания полуорганизованного характера.

В этой телеграмме Временное бюро обращало внимание Временного правительства на неотложность реформы центрального органа топливоснабжения и указывало на то, что «вопрос об означенной реформе должен быть решен в срочном порядке непосредственно Временным правительством без обсуждения в Особом совещании по топливу дореформенного состава, каковое обсуждение представляется совершенно недопустимым».

На заседании Осотопа 17 июля 1917 г. К. В. Кирш от имени представителей Московского, Волжского и Петроградского экономических совещаний по топливу огласил декларацию, в которой выразил сомнение в компетенции и авторитетности Осотопа, реорганизованного 22 июня в старом составе. Он выдвинул, между прочим, следующее соображение:

В Положении об Особом совещании имеется пункт (ст. 2, сохраненная и после реформы 22 июня), что Особое совещание есть «высшее государственное установление, которому никакое правительственное место или лицо не дает предписаний и не может требовать отчета». Между тем после образования 22 июня Временным правительством Главного экономического комитета, который руководил деятельностью всех Особых совещаний, пункт этот находился в противоречии с законом. Особое совещание под влиянием этого заявления приняло решение прекратить дальнейшую свою деятельность до реорганизации.

---

[1] Во временное бюро были избраны: В. П. Тимошенко, С. Г. Петрашкевич (Струмилин), В. Э. Кляссен, М. В. Кирпичев, А. В. Новак и А. И. Гастев.

На VI Всероссийском съезде районных представителей по топливу, состоявшемся 19—22 июля 1917 г. в Петрограде, вновь обсуждался проект Центрального комитета по топливу, проектируемого на демократических началах. За немедленную реформу топливных органов в этом же духе высказался Всероссийский продовольственный съезд в Москве в июне 1917 г.

Центральный комитет по топливу был намечен как организация, действующая в контакте с Главным экономическим комитетом и построенная на широком представительстве углепромышленников, потребителей топлива, районных комитетов по топливу, представителей ведомств, комитетов по регулированию отдельных отраслей промышленности, общественных организаций, советов рабочих и крестьянских депутатов. Компетенция его охватывала все функции прежних Особых совещаний: требование отчетов, наблюдение за предприятиями, наложение секвестра, назначение правительственных инспекторов, устранение от службы администрации, назначение реквизиций, принудительное занятие недвижимых имуществ, заготовление топлива на всякую сумму и всякими средствами, установление предельных цен, изменение контрактов, принудительное пользование складами, установление порядка и условий распределения не только топлива, нефтяных продуктов, но и электрической энергии. Новой была—коллегиальность верхушки, состоящей не только из председателя, но и двух его заместителей и 6 членов бюро.

Судьба Центрального комитета по топливу была неудачна. Положение о нем было принято Главным экономическим комитетом 5—6 октября 1917 г. и поступило на утверждение Временного правительства, но утверждению помешала корниловская история. Во второй раз утверждение должно было состояться 24—26 октября 1917 г., но в октябрьском перевороте потонуло это начинание вместе с другими проектами Временного правительства.

VIII Всероссийский съезд государственных органов по топливу в Харькове 4—6 декабря 1917 г. собрался уже независимо от судьбы центральных учреждений Осотопа и в оппозиции к ним.

30 ноября 1917 г. в Осотоп был назначен комиссар Советского правительства (Падерин), который заявил руководителям Осотопа в лице Главноуполномоченного (тогда уже проф. К. В. Кирша) и членам Временного бюро, что согласно решения Совета народных комиссаров ему, Падерину, поручено взять на себя руководство работой Осотопа.

Схема топливных органов после реорганизации Осотопа.

ГЛ. УПОЛНОМ. ПО ТОПЛИВУ

ЦЕНТР. КОМИТЕТ ПО ТОПЛИВУ

ОСОТОП

ДРУГ. РАЙОН. УПОЛНОМ

ДРУГ. РАЙОН. ОРГАНЫ СНАБЖЕНИЯ

МОСКОВСКИЙ УПОЛНОМОЧЕННЫЙ

ДРУГ. РАЙОН. УПОЛНОМ

ДРУГ. РАЙОН. УПОЛНОМ

УПОЛН. ОСОТОПА И ДР. ОРГАНЫ ПО ЗАГОТ. ДРОВ

МЕСТН. ОРГАНЫ ПО ОБЕСП. ДРЕВЕСН. ТОПЛИВ

ПОСТОЯН. КОМИССИИ

РАЙОННОЕ СОВЕЩАНИЕ ПО ТОПЛИВУ

ВРЕМЕН. КОМИССИИ

УПРАВЛЕНИЕ ДЕЛАМИ

СТАТИСТ. ОТДЕЛ

КОНТРОЛ.-СЧЕТ ОТДЕЛ

ДРОВО-ТОРФЯНОЙ ОТДЕЛ

ТЕХНИЧЕСКИЙ ОТДЕЛ

РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫЙ ОТДЕЛ

КОМИССИЯ ПО РАСПРЕДЕЛЕНИЮ ТОПЛИВА

С организацией ВСНХ и его местных органов, а также Отдела топлива ВСНХ, постановлением Бюро ВСНХ от 30 декабря 1918 г. Особое совещание по топливу было упразднено и весь его служебный персонал, денежные и технические средства были переданы в ведение Отдела по топливу ВСНХ с главками: Главуголь, Главнефть и Главтоп.

Особое совещание по перевозкам

В 1917 г. начавшаяся еще во время войны разруха на железных дорогах приняла катастрофический характер: перевозки неуклонно сокращались, недогруз угля и дров усиливался, ремонт состава и пути ухудшался, залежи грузов на станциях и в пути достигали еще бо́льших цифр, чем в 1916 г. В феврале 1917 г. управляющий Министерством путей сообщения Е. Б. Кригер-Войновский уже докладывал Совету министров о том, что, несмотря на увеличение пропускной способности железных дорог сравнительно с 1913 г. (для тыла на 48%, а для фронта на 100%), увеличение подвижного состава возросло всего на 10%. К общим факторам, влиявшим уже в 1916 г., прибавилось в 1917 г. еще новое явление: удлинение к югу фронта армий и увеличение экстренных перевозок в юго-западном направлении, переход к снабжению железных дорог реквизированным углем плохого качества, сильные морозы, снежные бураны и метели с 20-х чисел января по начало февраля, что повлияло на подвоз главнейших грузов к Петрограду, Москве и в северные и северо-западные районы.

С начала действий Временного правительства на железных дорогах сильно обострился рабочий вопрос: ухудшились отношения между низшими и высшими служащими; наряду с администрацией стали действовать профессиональные союзы, самочинные организации и отдельные лица. Приказом № 1 министра путей сообщения Н. В. Некрасова от 24 июня 1917 г. образованы были профессиональные союзы железнодорожных служащих. Всероссийский исполнительный комитет железнодорожников (Викжель) стал конкурировать во власти с министерством. Все эти причины политического характера, а также стихийные явления (метели и морозы в январе и феврале), падение производительности труда, ухудшение административного аппарата, затем демобилизация со стихийным бегством с фронта окончательно дезорганизовали транспорт.

Органы, регулировавшие железнодорожное движение, совершенно не владели положением, хотя организационная преемствен-

ность в работе этого ведомства сохранилась в большей мере, чем где бы то ни было. Уже к концу 1916 г. назрела необходимость устранения параллелизма, существовавшего в работе Распорядительного комитета по железнодорожным перевозкам и Центрального комитета. 30 мая 1917 г. председатель Распорядительного комитета Шуберский обратился к Особому совещанию по перевозкам с предложением слить оба комитета, так как они оба преследовали одну и ту же цель, оба устанавливали постепенность перевозок по степени их важности и срочности, оба регулировали перевозки, оба давали наряды на внеочередные перевозки и, наконец, оба обслуживались почти одними и теми же лицами. К тому же деятельность Распорядительного комитета подавила инициативу порайонных комитетов, что привело к сильной централизации дела регулирования перевозок. Временное правительство 17 июня 1917 г. согласилось с этим предложением о слиянии двух комитетов в одно учреждение, под названием Централный комитет по регулированию перевозок по железным дорогам. Новое Положение о комитете было утверждено 17 сентября 1917 г. [1].

На местах же для полного и планомерного использования провозной и пропускной способности железных дорог и для согласования планов и установления порядка перевозок в смешанных железнодорожно-водных сообщениях, а также для возможно лучшего удовлетворения требований на перевозки со стороны армии, ведомств, промышленности, торговли и населения, учреждались особые порайонные комитеты и съезды при порайонных комитетах. Их деятельность объединялась и направлялась Центральным комитетом.

Ст. 4. Положения формулировала подробно задачи порайонного комитета в области планирования перевозок (периодическое составление планов, отступления от действующих правил постепенности и очередности), в деле регулирования, обмена вагонами, передачи подвижного состава и снабжения материалами и инвентарем, а также осуществления коммерческих функций (установление таксы сборов, наблюдений за складами). При порайонных комитетах, не менее двух раз в год, предполагались съезды.

Состав съездов порайонных комитетов организован был по принципу широкого представительства общественных организаций как цензовых, так и рабоче-крестьянских, а также спе-

[1] Собр. узак. 1917, ст. 1627.

циальных предпринимательских объединений, ведомственных организаций и железнодорожных инстанций. Центральный комитет строился по аналогии с порайонными комитетами, причем общественные организации, входившие в порайонный комитет, соединялись в курии и группы, так как он не мог быть слишком громоздким. При Центральном комитете предусматривались ежегодные съезды из председателей порайонных комитетов, представителей от всех курий и групп порайонных комитетов, представителей казенных железных дорог и правлений частных железнодорожных обществ. Вся административная деятельность сосредоточилась на местах, в руках председателей порайонных комитетов, которые по Положению (ст. 12, пп. 20—21) имели прямой задачей регулировку движения на дорогах своего района (со «всемерной заботой о недопущении замешательств в движении и принятием безотлагательных мер к устранению возникших затруднений в движении»).

Система регулирования перевозок в 1917 г. основывалась на старых правилах 20 апреля 1916 г. о последовательном отправлении грузов, действовавших до 29 мая 1917 г., когда они заменены были новыми правилами постепенности отпраления грузов.

Новые правила не придерживались формально литерной системы, а предполагали выработку нового порядка, при котором однородные грузы объединялись в более крупные группы по местам отправления и назначения, и для которых регулирующими органами вырабатывался определенный план. Потребители обращались с ходатайством о разрешении перевозок не к ведомству путей сообщения, а в регулирующие данный товар организации, список которых был приложен к правилам 29 мая 1917 г. Таким образом план охватывал перевозки не одного отправителя, а целой отрасли товарооборота в целом.

Эта система была продолжением старой разрешительной системы, но в то же время переходом в стадию более целостного плана.

Но в то время как в центральных органах стала складываться стройная система регулирования перевозок, стихийное разрушение железных дорог продолжалось быстрым темпом. Порайонные комитеты были единственной организацией ко времени октябрьского переворота, которая все время продолжала свою работу, несмотря ни на какую разруху, бывшую на железных дорогах.

Наряду с Викжелем возник Викжедор, избранный на декабрьском съезде железнодорожников и полностью признавший Советскую власть, в то время как Викжель сделался почти нарицательным именем для раздвоенных и колеблющихся натур («викжелять»). К концу 1917 г. распоряжения из центра никакого значения для железных дорог не имели. Различные лица, предъявлявшие всевозможные мандаты, а также партизанские отряды матросов и солдат производили насилия над железнодорожными служащими. Центральные учреждения засыпались телеграммами с мест от железнодорожных организаций и от служащих железных дорог с просьбами защитить от незаконных требований вагонов, паровозов, экстренных поездов. В разбор местных конфликтов при Советской власти стал вмешиваться Высший военный совет, который принимал меры к тому, чтобы создать сколько-нибудь нормальную обстановку для железнодорожной работы.

Вся эта разруха усугублялась еще забастовкой в Министерстве путей сообщения, начавшейся 8 декабря 1917 г. [1].

В деле водных перевозок господствовал втечение 1917 г. не меньший хаос. Навигация 1917 г. была в высшей степени неудачна, несмотря на издание закона 10 апреля о принудительном направлении грузов на воду. Распорядительный комитет по водным перевозкам не мог, конечно, обеспечить достаточного предъявления грузов к перевозкам и, что самое главное, не мог справиться с усложнившимся рабочим вопросом. При недостатке грузчиков и при неорганизованности зимней расстановки баржей на притоках Волги и Камы—хлеб остался невывезенным. Перевозки хлебных грузов сократились по Волге на 60%, перевозки леса на 30%, перевозки угля (баржами от Сарепты), на который так рассчитывали, уменьшились в 4 раза.

Для лучшей организации водных перевозок дров в навигацию 1917 г. был создан специальный институт Погрузочных комитетов сначала на Мариинской системе, а потом, как предполагалось, и в других пунктах. В Погрузочные комитеты входили представители Петроградского районного уполномоченного по топливу, от уполномоченного Распорядительного комитета по водным перевозкам, от лесопромышленников, от объединенных судовладельцев, от организованных рабочих-грузчиков, от делегации

---

[1] При Народн. комиссариате путей сообщения создан был Совет по перевозкам и упрочены были порайонные комитеты, функции которых по выдаче нарядов на плановые перевозки перешли к окружным комитетам по перевозкам.

армии и флота. Погрузочный комитет на Мариинской системе действовал на основе примирительного соглашения, достигнутого между лесопромышленниками и судовладельцами 24 июня 1917 г. Погрузочный комитет действовал малоуспешно. В навигацию 1917 г. по Мариинской системе перевезено было 574 тыс. тонн грузов, т. е. в 10 раз меньше, чем в 1916 г.

Слабая организация в деле водных перевозок давала себя чувствовать не только втечение всей войны, но и в 1918 г., втечение которого тоннаж был также слабо использован. После национализации флота 25 января 1918 г. при ВСНХ создана была Коллегия водных сообщений (Кавомара), замененная декретом 23 мая 1918 г. Главным управлением водного транспорта (Главод).

Комитеты при министерстве торговли и промышленности

Комитеты по регулированию важнейших отраслей легкой промышленности—хлопчатобумажной, суконной, льняной и джутовой, кожевенной и бумажной—продолжали при Временном правительстве свою деятельность на тех же началах, что и при царском правительстве; состав их лишь пополнялся представительством от демократических элементов и промышленных объединений, занявших в нем вместе с общественными организациями доминирующее положение. Комитеты эти дали толчок промышленникам к большему единению и к подготовке новых промышленных комбинаций.

Хлопчатобумажный комитет уделял больше всего внимания распределению сырья [1] и нормировке цен. На местах производства и в складах скопились к июлю 1917 г. большие запасы (в сырце и волокне) в ожидании повышения цены. Указывалась цифра запасов на складах от 65,5 до 98,5 тыс. тонн, но при отсутствии учета это трудно было с точностью установить.

Урожай в 1917 г. составлял 180,4 тыс тонн; если остаток прошлого года достигал 65,5 тыс. тонн, то всего было в 1917 г. 246,0 тыс. тонн. При потреблении 410 тыс. тонн, недоставало 164 тыс. тонн. Запасы эти были в руках торговых фирм, а не хлопкоробов. Твердые цены ноября 1916 г. не соблюдались, так как

[1] Распределение сырья производилось по принципам, заключенным в правилах 2 декабря 1917 г. (см. о Комитете в разделе II). Комиссия при Комитете для распределения получила название «Центрохлопок».

перепродавцы требовали приплат к твердым ценам. Но запасы втечение 1917 г. стали быстро уменьшаться.

Запасы составляли:	В тоннах		
	На 1 янв.	На 1 июля	На 1 дек.
На фабричн. складах	96 022	45 838	40 212
На складах в Москве	9 987	4 805	3 854
На прочих складах	4 657	2 279	2 968
В пути, на ст. ж. д. и на завозн. складах. .	47 806	98 334	34 046
В Средней Азии	36 211	10 381	20 024

Если прибавить сюда запасы в портах и в пути к русским портам, то всего запасов было: на 1 января 1917 г.—237,8 тыс. тонн, на 1 июля—198,4 тыс. тонн, а на 1 декабря—126,2 тыс. тонн. В 1918 г. промышленность вступила под знаком угрожающего сокращения запасов.

16 августа 1917 г. в Москве собрался хлопковый съезд, разбившийся на 4 секции: 1) по нормировке хлопка, 2) по транспорту, 3) по ликвидации запасов хлопка прошлого урожая, 4) по мерам к развитию хлопководства. Съезд установил нормированную цену в 2 р. за клг. сырца (и 6 р. 40 коп. за клг. волокна) вместо бывшей до сих пор цены в 2 р. 20 к. Введение монополии распределения хлопка признавалось нежелательным и задачу распределения предлагалось передать Главному экономическому комитету, который в это время организовывался.

Комитет по делам суконной промышленности с первых дней войны всецело работал на оборону. Втечение 3 лет ни один аршин шерстяной ткани не был выпущен на внутренний рынок; для страны создавалось положение еще более тягостное, чем по хлопчатобумажным тканям. Требования интендантства не были основаны на точном подсчете, требования делались с запросом, и мундирное сукно имелось в необходимом количестве, в то же время население лишено было необходимого. По предложению московских промышленников (бр. Носовых. т-ва Четверикова, т/д. Хуторева) Комитет в сентябре 1917 г. назначил, вопреки мнению Главного интенданта при поддержке Министерства продовольствия, отпуск некоторого количества сукна для населения (5% военных поставок, т. е. 71 тыс. м. в месяц). Что касается цен, то Суконный комитет шел по течению, т. е. повышал цены по поставкам соответственно росту калькуляции (мундирное сукно поднялось с 6 р. 32 коп. на 1 июля 1916 г. до 10 р. 18 коп. за м. к 1 июля 1917 г.).

Льняной и джутовый комитет, действовавший на основании Положения 25 января 1916 г. (в силу закона 27 ноября 1915 г.), постановлением министра торговли был реорганизован 5 мая 1917 г. под тем же названием, но с значительным расширением состава. Он состоял в 1917 г. из 2 отделов: льняного и джутового. В льняной отдел входили представители от общественных организаций (9), льняной торговли (4), льняной промышленности (6), производителей волокна (2), рабочих по волокну (2) и кустарной, льняной и ткацкой промышленности (1). Состав был очень громоздкий и недостаточно работоспособный. Джутовый отдел насчитывал 18 членов (по первому проекту 29), в то время как всего в России было 6 джутовых фабрик.

На льняном рынке боролись между собой, с одной стороны—Русское льнопромышленное акционерное общество (Ралло) и Центральное товарищество льноводов (Льноцентр), с другой стороны—Франко-британский комитет. Это давало основания поставить летом 1917 г. вопрос о льняной монополии; но Льняной комитет отверг эту идею, и вопрос был перенесен на обсуждение съезда деятелей льняного дела 15 июня 1917 г. Монополия осуществлена не была [1].

21 апреля 1917 г. Временным правительством был утвержден закон о передаче кож в распоряжение государства[2]. Мероприятия по использованию кож, переданных в распоряжение государства, осуществлялись министром торговли при помощи состоявших при нем Главного и Районного комитетов по кожевенным делам, вместо прежнего Комитета, основанного 19 октября 1916 г.

Главный комитет по кожевенным делам представлял собой также громоздкое учреждение, состоявшее из 34 членов: 7 представителей ведомств, 10 представителей общественных организаций (в том числе новых организаций 1917 г. от демократических элементов), 7 представителей районных комитетов, 10 предста-

---

[1] Кроме двух названных организаций, образован был экспортный союз льноторговцев, который в сезон 1917/18 г. мог выступить вместо фирмы Ралло на внешнем рынке.

После монополизации внешней торговли ВСНХ пользовался аппаратом Льняного комитета для закупок льна от т-ва льноводов. ВСНХ поручил президиуму Центротекстиля выработать проект монополии на лен. Постановлением Центротекстиля от 4 окт. 1918 года «Центральное закупочное бюро по льну» было созвано в виде п/отдела Центротекстиля.

[2] Собр. Узак. 1917 г., ст. 542.

вителей кожевенной промышленности, среди них представлены были: Всероссийское общество кожевенных заводчиков, профсоюз рабочих кожевников, Всероссийское общество обувных фабрикантов, Общество кустарей и ремесленников, изготовлявших обувь, представители шорно-седельных предприятий, представители торговцев обувью [1].

Главный кожевенный комитет составлял план распределения сырья. В плане указывалось, какое количество и каких кож нужно ввозить в данную губернию или область, или из нее вывозить, а также на выработку каких именно сортов кож и в каком количестве должно быть обращено полученное сырье. Районные комитеты составлялись по типу Главного комитета (но число членов в них было ограничено 14-ю). Представительство состояло из 4 групп: первая группа—представители от Министерства торговли, Военного ведомства и от Государственного контроля (по одному); вторая группа—представители общественных организаций (4); третья группа—представители местной кожевенной промышленности и торговли (4); четвертая группа—представители местных исполнительных органов Районного комитета (3).

В Главном кожевенном комитете преобладающее влияние имели представители Земского союза, который на местах сумел организовать во время войны свой заготовительный аппарат [2].

Заготовительный комитет

В сложной конфигурации хозяйственных органов Временного правительства скромное место занимал, но по идее должен был бы занимать весьма значительное положение, так называемый **Заго-**

---

[1] На Всероссийском съезде кожевенных торговцев 13 июля 1917 г. представители группы кожевенных торговцев А. В. Петров и Ф. И. Коняев, подвергая критике кожевенную монополию, отметили между прочим, что в то время, как в Главном кожевенном комитете представлены были торговцы обувью, кожевенные торговцы представительства не получили.

[2] Втечение 1918 г. в Главкоже возросла роль рабочей группы, и промышленная группа покинула Комитет. На первый план выдвинулось правление, а в конце ноября 1918 г. ликвидирован был пленум Главкожа, и руководство кожевенной монополией перешло к правлению. В январе 1919 г. во главе Главкожа была коллегия из 12 человек, в 1920 г. они были сокращены до 3 человек, в 1921 г. коллегия заменена была единоначалием, которое продолжалось до ликвидации Главкожа в первой половине 1922 г.

товительный комитет при Министерстве торговли и промышленности. Название и форма его были заимствованы от прежних комитетов заготовления Министерства путей сообщения (см. стр. 437), но содержание ему предполагалось дать совершенно иное. Он должен был по идее установить единство и планомерность в деле массовых заготовлений как внутри страны, так и за границей, выяснять размеры потребностей ведомств в сырых материалах, полуфабрикатах и готовых изделиях, составлять план распределения заказов между заводами, выяснять нормальные цены по заказам, вырабатывать нормальные договора, регулировать все дело заграничных заказов. Председателем Комитета должен был быть министр торговли, а членами его по трафаретной формуле представители от ведомств, общественных организаций, от торговли и промышленности, и по инерции туда вводились представители железных дорог, в том числе и частных. Положение о Комитете было утверждено 22 июня 1917 г. На практике Комитет успел себя зарекомендовать только как излишняя инстанция в деле установления цен. Для исполнения этой функции 11 июля 1917 г. при Заготовительном комитете учреждена была междуведомственная комиссия, с участием общественных организаций, которая успела установить твердые цены на металлы. Совершенно непонятно, почему при существовании Расмеко эта функция выполнялась Заготовительным комитетом. В заседании Экономического совета 24 июля 1917 г. М. В. Бернацкий в своей программной декларации возлагал на Заготовительный комитет большие надежды. «Заготовительный комитет выполнит труднейшую задачу демобилизации хозяйственной жизни, вернее, я бы сказал ремобилизацию, ибо, поскольку речь идет о нашей промышленности, ее надо милитаризовать, продолжать мобилизовать, потому что иначе Россия окажется в несчастном положении». Таким образом, на Заготовительный комитет предполагалось возложить также какие-то функции по обороне. В том же заседании другой товарищ министра торговли Н. Н. Саввин предназначал этому комитету значительную роль по вопросу о переходе на мирное положение нашей промышленности, не совсем то, что намечал М. В. Бернацкий.

Заготовительный комитет так и остался лишь объектом для дискуссионных обсуждений, и только комиссия по установлению цен на массовые и плановые заказы выполняла некоторую практическую роль при заключении договоров.

3. Общегосударственный продовольственный комитет и Министерство продовольствия

Продовольственный вопрос, как известно, сыграл роковую роль в гибели царского правительства. Количество хлеба, подлежавшего заготовке для населения вместе с потребностью армии, составляло до 16 400 тыс. тонн, т. е. ежемесячно в распоряжение уполномоченных должно было поступать 1 476 тыс. тонн хлеба; между тем, по поступавшим от уполномоченных сведениям о ходе заготовок, процент месячного поступления составил в январе 1917 г. 73% плана (в январе 1916 г.—94%), в феврале 1917 г. % выполнения понизился до 57%. Питание армии составляло полностью заботу Министерства земледелия. Кризис, который давал себя чувствовать все больше, революционизировал фронт, а затем и население городов. По нарядам на западные фронты фактическая погрузка по отношению к тому, что следовало погрузить, составляла в декабре 1916 г.—67%, в январе 1917 г.—50%, в феврале 1917 г.—42%. Громадный недогруз в осенние месяцы истощил запасы фронтов. Катастрофа фактически была налицо.

Когда А. И. Шингарев вступил в управление Министерством земледелия, он встречен был с фронта и с мест телеграммами, что армии дать ничего невозможно, что поступление хлеба катастрофично, что наряды не выполняются, что задержать возбуждение масс не представляется возможным. Нужна была решительная мера и выходов могло быть только два: возврат к свободной торговле или введение хлебной монополии. И то, и другое для Временного правительства было психологически трудно. Впрочем, в свободную торговлю в то время почти никто не верил.

А. И. Шингарев в одной из своих речей, где он оправдывал введение хлебной монополии, говорил, что закон этот не является досужей фантазией теоретиков, а горькой необходимостью. «В первый же день, когда мне пришлось войти в управление делами министерства, оказалось, что в некоторых местах нашего фронта хлеба осталось на полдня, а в некоторых городах хлеба не было совсем. Призрак голода реял над большим пространством Российского государства» [1]...

В Таврическом дворце при Совете рабочих депутатов и Комитете Государственной Думы уже 27 февраля образовалась Продо-

---

[1] «Речь» 29 марта 1917 г.

вольственная комиссия с участием представителей общественных организаций и кооперативов. Все усилия комиссии были направлены на то, чтобы сохранить хотя бы временно прежние продовольственные организации на местах и поддержать преемственность в ведении продовольственного дела [1]. Комиссия целым рядом телеграмм предложила уполномоченным Министерства земледелия произвести реквизиции хлебов у помещиков и крупных посевщиков (50 десятин и более). Но эта мера не спасала положения, так как уполномоченные, не располагавшие аппаратом заготовок, уже давно шли по пути наименьшего сопротивления, пользуясь запасами крупных посевщиков. Комиссия эта предложила (2 марта) губернским и земским управам и городским самоуправлениям организовать новые губернские продовольственные комитеты, на новых демократических началах [2]. Вслед за этим циркулярной телеграммой министра земледелия 7 марта 1917 г. губернским земским управам поручалось организовать губернские продовольственные комитеты на демократических началах. Губернские продовольственные комитеты должны были избрать из своей среды председателей и их заместителей, на которых возлагалась обязанность б. уполномоченных председателя Особого совещания по продовольственному делу и уполномоченных Министерства земледелия по закупке хлеба (Хлебармия) и других продуктов продовольствия (Заготосель). Эта мера предполагалась как временная. И даже в законе о хлебной монополии 25 марта 1917 г. (во 2-м приложении), которым предусматривалось учреждение местных продовольственных комитетов, губернских, уездных, городских и волостных, этот временный порядок оставался в силе. Комитеты учреждались «впредь до образования местных органов на правильных демократических основах и до принятия ими руководства продовольственным делом в качестве местных органов общегосударственной продовольственной организации».

В центре при Министерстве земледелия, вместо Особого совещания по продовольствию, наспех составлен был 9 марта Общегосударственный продовольственный комитет, под председатель-

---

[1] В комиссии видную роль играл В. Г. Громан.

[2] Такая же телеграмма была послана 2 марта за подписями председателя Временного комитета Государственной Думы Родзянко, товарища председателя Продовольственной комиссии комитета Государственной Думы и Совета рабочих депутатов Волкова, Комиссара по продовольственным делам, члена Государственной Думы Востротина и особо-уполномоченного по заготовкам хлеба для армии Гаврилова.

ством министра земледелия. Власть его хотя и сохранена была в объеме Особых совещаний, но в Положении об Общегосударственном продовольственном комитете (п. 3) [1] говорилось, что «в продовольственном деле министр земледелия действует по соглашению с Комитетом, постановления которого приводятся в исполнение приказами министра земледелия».

Состав Общегосударственного продовольственного комитета строился на обычных в тот момент основаниях с участием общественных организаций и революционной демократии.

Первым делом Комитета была разработка закона о хлебной монополии.

Закон о хлебной монополии 25 марта настолько вытекал из всей обстановки, что никаких обсуждений и споров вокруг него не возникало [2].

Центр тяжести был не в правовой организации монополии, а в фактическом сборе хлеба. Осуществление монополии принадлежало государственным продовольственным органам,—«весь хлеб, взятый на учет в распоряжение государства, мог быть отчуждаем при посредстве государственных продовольственных органов (ст.1). Всякий владелец хлеба, не исключая потребителей, обязан был по первому требованию местных продовольственных органов объявить о запасах и числе едоков, количестве скота и десятинах посева (ст. 5). Весь хлеб, за исключением целого ряда перечисленных категорий, подлежал сдаче в установленный срок местному продовольственному органу или его уполномоченному по твердым ценам...»

Но вся трудность заключалась именно в том, как найти этот хлеб и как получить его. После того, как риттиховской разверсткой дискредитированы были твердые цены, рыночной цены на хлеб не существовало. На каждой станции, в каждом районе были десятки цен. Перевозки производились на дальние станции, чтобы получить большую плату за провоз. Все

---

[1] Собр. узак. 1917 г., 358, 399, 460.

[2] Во втором заседании Комитета наспех заслушан был проект текста хлебной монополии. Как автор первого наброска и докладчик по проекту, я вспоминаю, что текст был спешно составлен мной на основании закона о германской и австрийской хлебных монополиях. Обсуждение носило характер редакционных замечаний, так как по существу вопрос не возбуждал ни в ком сомнений.

Полный текст закона напечатан был впервые в «Вестнике Временного правительства» № 20. Закон со всеми дополнениями и циркулярами напечатан в сборнике «Узаконения и распоряжения по продовольственному делу за 1914—1917 гг.» Сост. Г. К. Гинс, стр. IX.

спуталось, и в этом хаосе продовольственные органы с трудом разбирались.

На местах продовольственные организации складывались также по самому пестрому узору. В одних местах продолжали действовать старые продовольственные организации, в других они возникали по упомянутому телеграфному предложению Продовольственной комиссии Совета рабочих депутатов от 2 марта и циркулярной телеграмме министра земледелия от 7 марта, в иных местах появлялись местные продовольственные органы на собственных, самочинных основаниях и, наконец, после закона о монополии, они стали строиться вновь на основах, изложенных в этом законе. С изданием закона 25 марта 1917 г. во главе продовольственного дела становятся местные продовольственные органы—губернские, уездные и волостные комитеты, ведающие как распределительными, так и заготовительными операциями; уполномоченные понемногу стали исчезать. Правда, председатели новых продовольственных органов продолжали еще называться уполномоченными Министерства земледелия, но сфера их деятельности не совпадала уже с деятельностью прежних уполномоченных.

Почти в то же время (с 29 апреля) возник и институт эмиссаров Временного правительства. Их задачей была прежде всего широкая организация общественных сил для создания местных органов продовольственного дела. Сама цель возникновения этого института предрешала продолжительность его существования. Эмиссары появлялись там, где местных продовольственных комитетов не было, организовывали их или содействовали организации, после чего исчезали и опять появлялись в других местах для той же цели.

Когда сконструировались местные продовольственные комитеты и наметилось образование Министерства продовольствия, возник институт инспекторов и инструкторов Министерства продовольствия, предусмотренный уже самим законом о министерстве. Инспектора имели задачей контроль над деятельностью местных органов с точки зрения соответствия ее закону и директивам центральной власти; задача же инструкторов состояла в содействии организации и деятельности местных органов, часто в самой организации продовольственных органов, налаживании их работы, смягчении трений и т. п.

С образованием Министерства продовольствия (5 мая 1917 г.), создан был новый институт главноуполномоченных, особоупол-

номоченных и просто уполномоченных продовольствия, наделяемых особыми функциями наряду с инспекторами. При недостаточной деятельности местных органов и разрухе на местах Министерству оставалось только одно: делегировать часть своей власти на места особым лицам и приблизить их к местным продовольственным органам для непосредственного на них воздействия.

Был создан институт делегатов. Задачей делегатов в начале возникновения этого института было создать в среде населения благоприятное отношение к идее хлебной монополии. Первые делегаты являлись в военной форме, чтобы использовать сочувственное отношение к армии. Делегаты эти командировались в распоряжение инструкторов Министерства продовольствия, так как нельзя было работу по агитации отрывать от работы по организации. Назначение делегатов нередко вызывало и недоразумения. Совет рабочих депутатов давал от себя особые удостоверения этим делегатам, именуя их в этих удостоверениях эмиссарами Временного правительства, чтобы придать им больше веса; те же злоупотребляли своим положением и присваивали себе непринадлежавшие им права: право решающего голоса в заседаниях местных управ, право смещения и пр. Такие действия делегатов неоднократно вызывали жалобы, под влиянием которых министр продовольствия А. В. Пешехонов должен был издать разъяснение, что делегаты преследуют исключительно агитацию и никаких распорядительных функций не имеют. С усилением разрухи делегаты становились «толкачами», стали распределять вагоны, вчинять жалобы и т. п.

К посылке делегатов стало прибегать не только Министерство, но и армия, города и общественные организации. Продовольственные комитеты потребляющих губерний посылали также на места заготовок своих агентов, оплачивая их труд процентным вознаграждением в зависимости от размера заготовок, а те в свою очередь старались, чтобы для их губерний наряд был осуществлен по возможности полнее. В результате на местах развернулась самая пестрая картина индивидуального творчества инструкторов, инспекторов, эмиссаров, делегатов местных советов и т. п.

При отсутствии твердой власти, каждая губерния могла принимать или не принимать монополии. Целый ряд губерний северо-восточных (кроме Уфимской и средне-волжских), а также центральные земледельческие губернии не признавали монополии и оказывали большое сопротивление предписаниям из центра. В печати, особенно близкой к торгово-промышленным кругам, господ-

ствовал тон, враждебный хлебной монополии («Утро России», «Биржевые Ведомости», «Русское Слово»)[1]. По мере назревающих затруднений с хлебной монополией против нее стали выступать: Съезд биржевых комитетов, Всероссийская сел.-хоз. палата, Военнопромышленные комитеты, Совет съездов представителей торговли и промышленности и т. д., и, наконец, Временный комитет Государственной Думы в лице Родзянко обратился к Керенскому с письмом, в котором доказывал необходимость отмены «рискованной меры».

Между тем функции Общегосударственного продовольственного комитета по сущности экономических процессов, к регулированию которых он был призван, все больше выходили за рамки компетенции Министерства земледелия. Он вынужден был соприкасаться с рынком целого ряда предметов снабжения не только продовольственных, но и промышленных, так как центр тяжести лежал в несогласии крестьянина на отчуждение хлеба, в скрывании запасов, в недоверии к твердым ценам, с ожиданием их повышения и требованием в обмен предметов широкого потребления[2].

Для решения всех этих проблем Комитет, соприкасаясь с общими вопросами регулирования народного хозяйства, должен был найти какие-то новые формы организации. Сначала шли по линии образования комиссий. Постановлением Временного правительства от 24 апреля 1917 г. была учреждена «Комиссия для выяснения вопроса по снабжению населения предметами широкого потребления» под председательством проф. В. Я. Железнова[3]. Комиссия имела местопребывание в Москве, была оторвана от центральных

---

[1] В «Вольном экономическом обществе» 11 мая 1917 г. я читал доклад о хлебной монополии. Обсуждение этой темы протекало в нервных тонах, причем некоторые из выступавших весьма резко нападали на самую идею хлебной монополии. Примером этих выступлений может служить речь одного из ораторов — И. Сигова, напечатанная отдельной брошюрой «Аракчеевский социализм» (Петроград, 1917 г.). Эпиграфом к этой брошюре было одно место из речи Бетмана-Гольвега: «Россия удивительная страна, в которой ничего нет, потому что всего слишком много»...

[2] В «Известиях по продовольственному делу» № 3, 1917 г. («Как осуществлялась хлебная монополия») приводилось много примеров этого настроения. В г. Сумах. Харьковской губ.—острый мучной кризис, так как крестьяне отказались подвозить хлеб, пока в городах не будет достаточных запасов обуви, керосина и мануфактуры. В Екатеринославской губ. крестьяне также заявили, что не дадут управе хлеба, пока она не обеспечит их дешевой мануфактурой и галантереей. В Уфимской губ. готовы мириться с твердыми ценами, но требуют взамен таксировки товаров массового потребления, их принудительного распределения и трудовой повинности и т. д.

[3] Собр. узак. № 100, стр. 553.

органов и почти не имела значения в этом новом деле, требовавшем энергичной, административно-коммерческой руки.

Попытки расширить рамки продовольственных мероприятий за пределы Министерства земледелия делались неоднократно со стороны Согора в лице В. Г. Громана. Еще в конце 1916 г. к неразрешенному Съезду общественных организаций Согора были изданы тезисы об организации народного хозяйства, в которых В. Г. Громан предлагал организацию Министерства снабжения. Во главе регулирования хозяйственной жизни должен стоять министр снабжения, член ответственного кабинета, и целая система совещательных, распорядительных и контрольных органов крупнорайонных, губернских и мелкорайонных [1].

11 апреля 1917 г. министр земледелия доложил Временному правительству ряд соображений, выработанных Комиссией по вопросам организации народного хозяйства и труда, созванной В. Г. Громаном по поручению министра земледелия (постановлением 24 апреля 1917 г.). В результате работ этой Комиссии предлагалось образовать при Временном правительстве специальную Совещательную комиссию, которая бы разработала все вопросы, связанные с организацией народного хозяйства и труда.

Задачи комиссии намечены были следующим образом: 1) выяснить положение различных отраслей народного и государственного хозяйства и положение труда, учесть перераспределение национального дохода, оценить опыт тех мероприятий, которые были применены за границей и существовавшими до революции комитетами и совещаниями, обсудить те мероприятия, проведение которых стало на очереди в настоящее время в этих же комитетах и совещаниях; 2) определить, в каких пределах возможно руководство хозяйственной жизнью страны и выяснить основные принципы регулирования, не исключая и принципов финансовой политики; 3) наметить формы, в которые должна вылиться нормировка каждой отдельной отрасли народного хозяйства, и в частности исчислить потребности фронта и тыла, установить фиксированные цены, выработать нормы потребления и наметить способы снабжения армии и населения; 4) выработать проект дифференцированной системы соподчиненных друг другу государственно-общественных органов, на которые было бы возложено

---

[1] Организация народного хозяйства, «Материалы к V съезду Союза городов» (изд. Всероссийского союза городов), Москва, 1917 г., стр. 8, 10.

планомерное регулирование хозяйственной жизни в целях приспособления народного хозяйства к состоянию войны и ее последствиям во имя интересов национального целого и благосостояния трудящихся масс населения [1]. Другими словами, Комиссия должна была охватить весь круг вопросов государственного регулирования народного хозяйства.

В Комиссию должен был входить 91 представитель от общественных организаций, правительственных органов регулирования, министерств, ученых обществ.

Проект этот одобрения не получил, но в результате этих влияний все же продовольственное дело из Министерства земледелия было выделено в новое Министерство продовольствия, которое образовалось постановлением 5 мая 1917 г. [2].

Министерство продовольствия поглотило организацию сельскохозяйственной переписи, отдел снабжения сельского хозяйства орудиями производства и металлами, отдел по организации посевной площади и комиссию по снабжению населения продуктами первой необходимости. К предметам ведения Министерства отнесены были: заготовка и снабжение армии и населения продовольственными продуктами, содействие (по соглашению с Министерством земледелия) производству продовольственных продуктов и обеспечение сельского хозяйства семенами, металлами, орудиями и прочими средствами производства, а также рабочей силой; заготовка и снабжение населения другими продуктами первой необходимости (металлами и металлическими изделиями, кожей и кожевенными изделиями, тканями, керосином и прочим); регулирование производства и потребления и цен на продовольственные продукты и предметы первой необходимости; руководство деятельностью местных продовольственных органов; участие в разработке вопросов финансово-экономических, таможенно-тарифных, железнодорожных, внешней и внутренней торговли и др., имеющих отношение к занятиям Министерства.

Под председательством министра продовольствия [3] продолжал работать Общегосударственный продовольственный комитет.

Новое дело для Министерства заключалось в снабжении населения непродовольственными продуктами.

---

[1] Выводы Комиссии разосланы были В. Г. Громаном членам Временного правительства. Они напечатаны были также в виде статьи в № 1 «Известий по продовольственному делу», 1917, стр. 2.

[2] Собр. узак. № 103, ст. 574.

[3] Министрами продовольствия были С. Н. Прокопович, затем А. В. Пешехонов.

С 7 июня 1917 г. Министерство должно было взять на себя организацию снабжения населения тканями, обувью, керосином, мылом, спичками и др. продуктами [1], для чего создано было «Управление по снабжению предметами первой необходимости». Все нити этого дела находились в руках не Министерства продовольствия, а связаны были с Министерством торговли и промышленности и состоявшими при нем комитетами. Министерство стало вырабатывать планы снабжения и направлять их в районные продовольственные организации. Эти последние стали распределять задания между производителями, связываясь в свою очередь с комитетами Министерства торговли. Произошла невязка. При обсуждении организации Главного экономического комитета величайшая трудность заключалась именно в том, как включить в схему движения заготовок и заказов Министерство продовольствия с его запросами на заготовку и распределение предметов широкого потребления.

Никаких новых методов в деле заготовок и распределения Министерство продовольствия не установило по сравнению с тем, что известно было до него.

Несколько новый тип организации создан был лишь Министерством продовольствия в небольшом деле регулирования крахмально-паточной промышленности. Новизна организации заключалась в том, что бывшее до сих пор общество крахмально-паточных заводчиков превращено было как бы в «принудительный синдикат» [2], действующий по определенному государственному плану,—организационная форма, впервые примененная в этой сравнительно скромной отрасли промышленности.

Были попытки ввести монополию распределения хлопчатобумажных тканей. Количество тканей, распределение которых было предоставлено Министерству продовольствия, сначала определено было в 50% всего производства фабрик, свободных от военных заказов, а затем приказом министра (от 9 сентября 1917 г., № 71) было доведено до 60%. Но в пределах оставшихся на рынке 40% свободных от контроля господствовала спекуляция, с которой Министерство не могло сладить. Проект монополии встретил в Москве, в торгово-промышленной сфере, такой отпор, что правительству пришлось отказаться от его осуществления.

---

[1] Собр. узак. № 143, ст. 782; Собр. узак. № 238, ст. 1646.

[2] Собр. узак. № 250, ст. 1783.

Что касается самого главного — хлебного снабжения, то Министерству продовольствия ничего иного не оставалось, как повысить цены и притом сразу в два раза по сравнению с законом 25 марта (прил. 1 к ст. 2). 2 августа 1917 г. Временное правительство опубликовало свое постановление «О повышении твердых цен на хлеб»[1], за подписью Керенского, что означало в сущности полную капитуляцию Временного правительства перед крестьянством производящих губерний.[2]

4. Экономический совет и Главный экономический комитет

Реорганизация всех регулирующих органов царского правительства сильно задерживалась тем, что при Временном правительстве долго не мог быть сформирован центральный регулирующий орган, который бы играл ту роль, какую сыграло Особое совещание по обороне при старом режиме. Все проекты откладывались впредь до выяснения структуры Главного экономического комитета (ГЭК). Положение об ГЭК и Экономическом совете (ЭС) было опубликовано 21 июня 1917 г. Но это был лишь эскизный набросок, по которому совершенно нельзя было составить себе представления о дальнейшем развитии органов снабжения и об их соподчинении друг другу.

ЭС предназначался для выработки общего плана организации народного хозяйства и труда, а также для разработки законопроектов и общих мер по регулированию хозяйственной жизни. ГЭК должен был выполнять программу, разработанную ЭС и руководить деятельностью всех существующих организаций по регулированию народного хозяйства в различных отраслях (Особые совещания и комитеты), согласовать их мероприятия, разрабатывать и вносить во Временное правительство проекты новых положений и постановлений. Но при ГЭК с самого начала было намечено еще Экономическое совещание, конструкция которого была очень близка к ЭС. Соотношения между этим Сове-

---

[1] Собр. узак. № 213, стр. 1393.

[2] Последний приказ Министерства продовольствия датирован 23 октября 1917 г. С ноября в Москве стал формироваться Наркомпрод. С 20-х чисел ноября после продовольственного съезда в Москве, бывшего 18 ноября, Съезд избрал из своей среды «Продовольственный совет», не желая подчиниться советской власти. В это время комиссар продовольствия И. А. Теодорович, а за его болезнью — Шлихтер — приступили к организации Наркомпрода. О подробностях переходного периода см. Н. Орлов — Продовольственная работа советской власти, Москва, 1918 г.

Фиг. 17.

СХЕМА

РЕГУЛИРУЮЩИХ ОРГАНОВ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

ГЛАВ. ЭКОНОМ. КОМИТЕТ

ВРЕМЕННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

ЭКОНОМИЧЕСК. СОВЕТ.

ЗАГОТОВИТ. КОМИТЕТ.

КОМИССИЯ ПО ПРЕДМЕТАМ ШИРОКОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ

СОВЕЩАНИЕ ТОВ. МИНИСТРОВ ПО СНАБЖЕНИЮ

МИНИСТЕРСТВО ЗЕМЛЕДЕЛИЯ

МИНИСТЕРСТВО ПУТЕЙ СООБЩ.

ОС. СОВЕЩАНИЕ ПО ПЕРЕВОЗКАМ

Ц. КОМИТЕТ ПО РЕГУЛИР. МАССОВ. ПЕРЕВОЗ.

ОБЛАСТН. РАЙОН. КОМИТЕТЫ

МИНИСТЕРСТВО ПРОДОВОЛЬСТВ.

ОБЩЕГОСУДАРСТ. ПРОДОВОЛЬСТВ. К-Т.

УПРАВЛЕНИЕ ПО ПРОДОВ.

УПРАВЛЕНИЕ ОБЩИХ. ДЕЛ

УПРАВЛЕНИЕ ПО СНАБЖЕН.

СЕЛЬ-ХОЗ. ОРУДИЯ И МЕТАЛЛЫ

ТКАНИ

КЕРОСИН

МЕСТН. ПРОДОВОЛЬСТВ. КОМИТЕТЫ

МИНИСТЕРСТВО ТРУДА

РАЙОН. УПОЛНОМОЧ. ПО ТРУДУ

МИНИСТЕРСТВО ВОЕННОЕ

ОСОБ. СОВЕЩАН. ПО ОБОРОНЕ

ПРЕДС. В ОС. СОВЕЩ. ПО ОБОРОНЕ

ГЛАВ. УПОЛНОМ. ПО МЕТАЛЛУ

ГЛАВ. УПОЛНОМ. ПО ТОПЛИВУ

ФАБР.-ЗАВ. СОВЕЩАНИЯ

МИНИСТЕРСТВО ТОРГ. И ПРОМ

РАСМЕКО

ОСОТОП

ЦЕНТРО-ЗАВОД

РАЙОН. УПОЛН. ПО ТОПЛИВУ

РАЙОН. УПОЛН. ПО МЕТАЛЛУ

Комитеты по легк. пром.

РАЙОННЫЕ СОВЕЩАНИЯ СНАБЖЕНИЯ

щанием при ГЭК и ЭС остались невыясненными до конца существования этих органов.

9 августа, на 6-й месяц существования ГЭК, член ЭС Д. Б. Рязанов задал председателю вопрос: «Состоит ли ГЭК при Совещании или Совещание при ГЭК,—Совещание, которое ни разу, вероятно, не собиралось—и не лучше ли ЭС совершенно упразднить и назначить большее количество членов в совещание при ГЭК?»

Совещание при ГЭК было не жизненно, так как главной «говорильней» был ЭС. На него возлагались самые разнообразные надежды, ему предлагались задачи и дела, которые случайно возникали в головах его членов. Все его заседания были посвящены информационным сообщениям ведомств и обсуждению схемы экономических органов, вырабатываемых в ГЭК. Председатель ЭС С. Н. Прокопович 22 июля 1917 г. на 2-м его заседании не знал еще, какая высшая инстанция будет фигурировать в дальнейшем—ЭС или Экономическое совещание при ГЭК. П. И. Пальчинский представлял себе эту высшую инстанцию в виде триумвирата—ЭС, ГЭК и Совещания при нем [1]. П. И. Пальчинский предлагал ЭС заняться вопросом развития производительных сил и развитием народного творчества и самодеятельности [2], а А. А. Бубликов, рисуя бегство капитала из промышленности и уход его в биржевую спекуляцию, находил, что Экономический совет должен дать деньгам здоровую работу и что это одна из его задач [3]. Словом, все, что ораторы предлагали на обсуждение в ЭС, все составляло предмет его компетенции. Когда, после продолжительных прений, Экономический совет стал выбирать комиссии, то неизвестно было, какие именно комиссии ему нужны, какова должна быть их структура. Когда избраны были комиссии финансовая, по урегулированию промышленности и по рабочему вопросу, то председательствовавший С. Н. Прокопович спросил: «Кто желает еще организовать какую-либо комиссию?» [4]. Судьба этих комиссий была так же бесплодна, как и самого ЭС.

Между тем время не ждало. На местах ожидали оформления хозяйственной политики Временного правительства и самочинно создаваемых органов регулирования, творимых по собственному разумению.

---

[1] «Стенографический отчет заседаний Эконом. совета», № 2, стр. 25.

[2] То же, № 2, стр. 9.

[3] То же, № 5, стр. 19.

[4] То же № 6, стр. 32.

Присутствовавший на заседании ЭС 9 августа представитель Нижегородской губернии растерянно взывал к председателю: «Мы на местах задыхаемся и ждем, чтобы вы показали те вехи, по которым нам пойти. Откладывать нельзя. Мы совершенно не знаем, где мы находимся, и просим как можно скорее дать путь, по которому нужно действовать».

Не дожидаясь решения Временного правительства, на местах созывались съезды по организации районных комитетов. Такой съезд был созван в Петрограде (22 июля) и постановил предложить ЭС при Временном правительстве поставить немедленно на свое обсуждение вопрос о местных органах снабжения и признать как временное—выработанное Московским и Донецким комитетами снабжения и этим съездом Положение об их деятельности.

Учредительный съезд Московской районной организации по снабжению 14—16 июня, созванный по инициативе представителей существовавших в районе специальных органов, обсуждал вопросы об организации районных органов по топливу, по металлу, о заводских совещаниях и продовольственных комитетах и наметил объединение всех их в районный орган снабжения. [1] Районный орган снабжения должен был состоять из 1) постоянного районного съезда снабжения, 2) районного комитета снабжения, 3) бюро районного снабжения, 4) и местных органов снабжения. Представители революционно-демократических организаций должны были составлять не менее половины всего состава съезда, а представители промышленных организаций не менее $1/4$ состава съезда (см. схему фиг. 18, стр. 521).

Еще 13 марта 1917 г. учрежден был подобный комитет в Донецком бассейне (см. стр. 490), а также Уральский временный комитет, которые были прототипами возникающих районных учреждений по снабжению. В Москве и Петрограде районные комитеты возникли из-за отсутствия центрального органа по регулированию народного хозяйства, и когда ГЭК подошел к вопросу о своем оформлении, то, естественно, возник вопрос о судьбе первых районных комитетов. Казалось бы, они должны быть упразднены, но нерешительность в центральных органах не позволила уточнить этот вопрос. Районные комитеты должны были, с одной стороны,

---

[1] Из современных деятелей на съезде участвовали от рабочих организаций: Г. М. Кржижановский, Н. И. Бухарин, Г. И. Ломов, С. М. Гришечко-Климов, Петерс, М. Е. Шефлер.

уступить ГЭК те функции, которые они захватили и уже выполняли, но, с другой стороны—эти местные органы не намечались к упразднению. [1]

При проектировании районных экономических комитетов трудно было отмежеваться от прежних фабрично-заводских совещаний при уполномоченных председателя Особого совещания по обороне. Фабрично-заводские совещания за время двухлетней работы успели приобресть достаточную осведомленность о состоянии фабрик и заводов своего района, об их производительной способности и об общем состоянии района. Они продолжали действовать и в 1917 г. Между тем, проектируемые районные экономические комитеты должны были в значительной степени повторить деятельность этих фабрично-заводских совещаний и притом в гораздо более широком масштабе, так как их деятельность должна была распространяться, по аналогии с ГЭК, также на топливо, продовольствие, снабжение сырьем, упорядочение рабочего рынка, зарплату и т. п.

Особое совещание по обороне, как мы видели, ограничилось при Временном правительстве исключительно военно-техническими задачами, но прежние фабрично-заводские совещания свернуть было труднее, так как они продолжали организацию розданных заказов, оборачивали крупные суммы, и их ликвидация отразилась бы на деле обороны.

Возникли трудности также и в решении вопроса о том, смогут ли районные комитеты авторитетно выяснять потребности в снабжении и где их выяснять—в центре или на местах. К плановой работе не было никакой привычки и опыта. В ЭС мнения склонялись к тому, что потребность гораздо правильнее может быть установлена центральными организациями, чем районными комитетами, которые не имеют специальных познаний и всегда запрашивают лишнее. Намечалась компромиссная местная организация, в виде представительства ГЭК в заводских совещаниях вместо прежнего представителя Особого совещания по обороне.

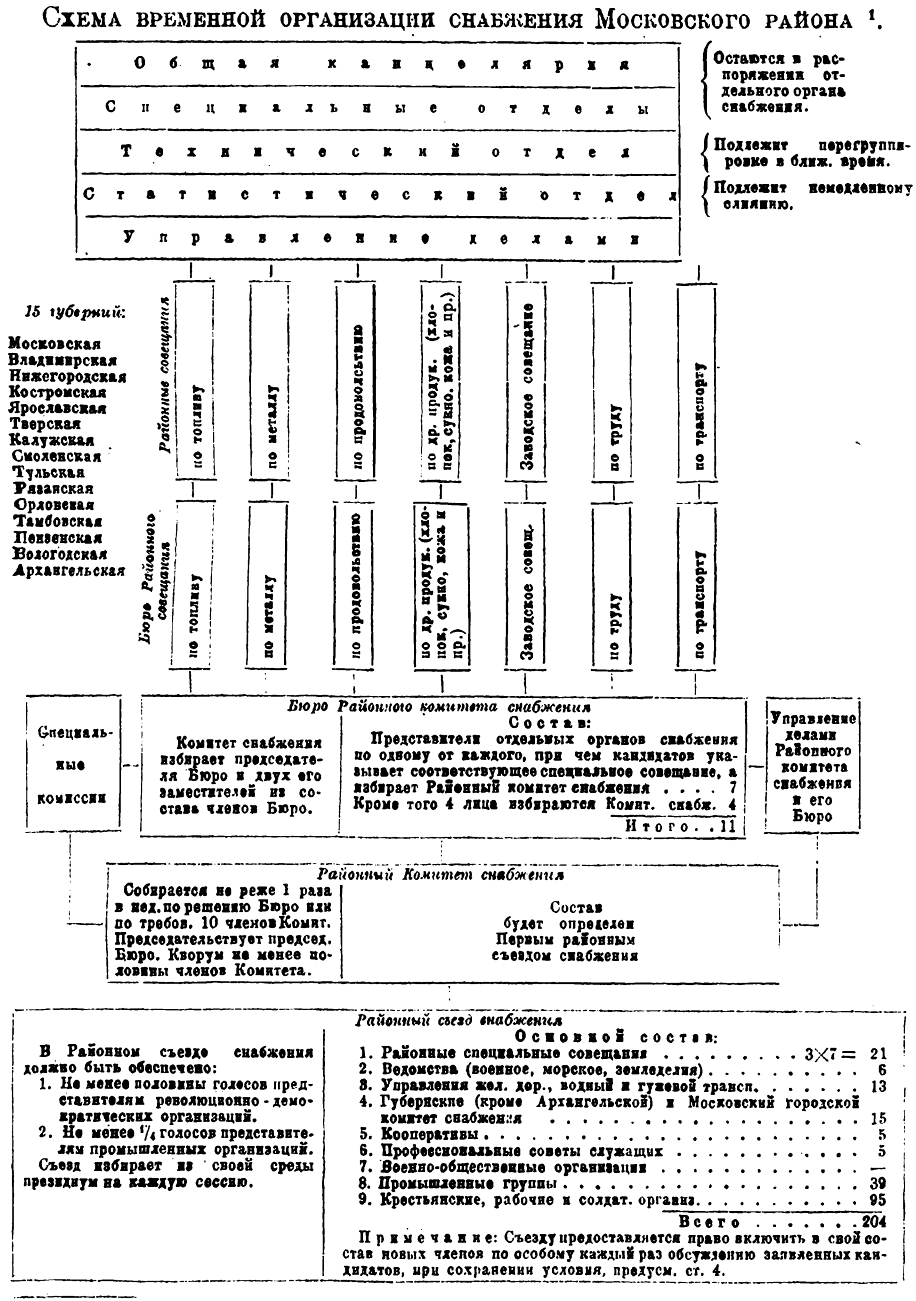
На съезде заводских совещаний 24 августа 1917 г. постановлено было заводские совещания, как самостоятельные учрежде-

---

[1] В ГЭК (по предложению Л. М. Пумпянского) они должны были заняться организацией средней и мелкой промышленности, учетом и использованием всех хозяйственных отбросов в производствах и вообще всех элементов, привходящих в хозяйственную жизнь района. Отчет о 8-м заседании ГЭК 2 августа 1917 г. (стр. 6).

Фиг. 18.

Схема временной организации снабжения Московского района [1].



[1] Проект, прин. Учредительным съездом по созд. Москов. районного комитета снабж. 14—15 июня 1917 г.

ния, упразднить и включить их в состав районных экономических комитетов, причем еще до выяснения окончательной физиономии новых местных организаций снабжения, предположено было созвать съезд районных комитетов.

Положение ГЭК было весьма неопределенно. С одной стороны, это был, казалось бы, авторитетный орган, в основе которого было ядро из товарищей министра по снабжению, но вместе с тем, так как они были обременены целым рядом текущих дел по своим специальным обязанностям, то целый ряд конкретных вопросов, требовавших тщательной проработки (например, о существовании или упразднении целого ряда уже существующих органов, о разграничении их компетенции, установлении схемы снабжения и т. д.), не мог быть ими решен. Комитет не располагал достаточным аппаратом, на который можно было бы опереться. На местах, после уничтожения фабрично-заводских совещаний, Главный экономический комитет не успел еще ничего подготовить. В центре же самые важные вопросы снабжения обсуждались в организации, именуемой Совещанием товарищей министров по снабжению, существование которой было обусловлено до того момента, «когда Главный экономический комитет возьмет дело снабжения в свои руки», но, так как он долго не брал дело снабжения в свои руки, то Совещание продолжало работать наряду с организующимся Главным экономическим комитетом.

Во главе Совещания товарищей министров по снабжению стоял А. А. Маниковский, интересовавшийся более всего боевым снабжением; он вносил сюда на обсуждение вопросы наиболее спешные и практически важные, например, дела по Владивостокской и Архангельской магистралям, ввиду их важного значения для перевозки предметов заграничного снабжения, хотя эти вопросы подлежали обсуждению Особого совещания по обороне и по перевозкам. Железные дороги сжигали коксовый уголь, не считаясь с тем, что он крайне необходим для заводов, они производили встречные перевозки, отнимая лишнее время и средства. П. И. Пальчинский вносил эти вопросы на Совещание товарищей министров по снабжению, где заинтересованные ведомства договаривались с министром путей сообщения о возможном смягчении этих непорядков. Вопросы тоннажа, общие вопросы планирования, целый ряд других деловых тем были предметом обсуждения Совещания товарищей министров по снабжению.

Во всем этом не было никакой системы, как не было системы и в ЭС и в ГЭК. Менялись лишь комбинации лиц и, по мере

возникновения текущих вопросов, происходили их обсуждения то в одной организации, то в другой, либо во всех вместе и параллельно.

ГЭК все время своего существования, с середины июня 1917 г. до октябрьского переворота, потратил на самоорганизацию 12 заседаний с запутаннейшими обсуждениями схемы и проектов прохождения стадий планового снабжения и взаимоотношения существующих органов с предполагаемыми.

Прежде всего совершенно неясна была мысль, в чем должно было заключаться плановое регулирование; можно ли объединять дело заготовок, например, хлеба, кож, шерсти и т. п. с делом заказа (предметов военного снабжения, оборудования); во-вторых, участники ГЭК никак не могли совладать с разнообразной структурой уже существующих органов (Особые совещания, комитеты при Министерстве торговли, Общегосударственный продовольственный комитет и др.), на основе которых хотели создать какую-то целостную систему планового снабжения, не имея четкого представления о том, в чем этот план должен заключаться, и не решаясь уничтожить частную инициативу, в которую как-то верили, но которая все меньше верила им.

Схема снабжения намечалась в следующем виде [1].

ГЭК и состоящее при нем Экономическое совещание составляют государственный план снабжения армии и населения. Все правительственные учреждения, общественные организации и частнопромышленные и профессиональные объединения обязаны были к определенным срокам доставлять Комитету заявки о своих потребностях во всех продуктах и предметах массового потребления, требующих заготовки по общегосударственному плану. Заявки эти должны были быть предварительно объединены в соответствующих центральных органах и подкреплены дополнительным материалом о необходимом для изготовления заявленных предметов количестве сырья, топлива, труда и транспортных средств, о районах возможной заготовки предметов, о заготовляющих организациях, о цене; в случае заготовления предметов за границей, о валюте и тоннаже.

Потребности организаций, своевременно не заявленные ГЭК, не должны были приниматься к учету при составлении государствен-

---

[1] Схема была разработана Н. Н. Саввиным и А. С. Орловым и после 12 заседаний Главного экономического комитета доложена была 9—10 августа 1917 г. в Экономическом совете.

ного плана снабжения, а удовлетворение их могло производиться лишь по выполнении плановых заготовок.

Экономический комитет для составления предварительного плана массовых заготовок и для удовлетворения заявленных потребностей должен был образовать ряд специальных рабочих комиссий по группам однотипных предметов. Все заявленные потребности должны были классифицироваться управлением делами ГЭК на ряд групп, соответственно числу комиссий, и передаваться в эти комиссии. Одновременно с этим, управление делами Главного экономического комитета должно было сообщать для сведения соответствующих регулирующих комитетов и особых совещаний о заявленной потребности.

Специальные отраслевые комиссии имели своей задачей проверить данные ведомств и, по совокупности всех обстоятельств, установить размер потребности, подлежащей удовлетворению, а также составить план этого удовлетворения в порядке очередности исполнения заказов. Очередность намечалась в зависимости от степени необходимости и важности их для нужд армии и населения и возможности их удовлетворения по данным комитетов. В своих докладах Главному экономическому комитету комиссии должны были: дать заключения по всем тем моментам, по которым они требовали сведения от организаций, делающих заявки (количество, цена, срок, сырье, транспорт, валюта, труд, заказоисполнители, заготовители и т. п.).

Для обеспечения надлежащей компетентности комиссий во всех вопросах, входящих в область их обсуждения, и для правильного учета местных особенностей при порайонном распределении заказов, состав специальных комиссий должен был пополняться представителями от учреждений и организаций, имеющих потребность в заявленных продуктах, от центральных регулирующих организаций, от районных организаций снабжения, от отдельных отраслей промышленности, общественных организаций, всего до 30 человек.

Составленные комиссиями по данной группе предметов планы, сведенные управлениями делами ГЭК в одно целое, вносятся на рассмотрение по существу в Экономическое совещание при ГЭК, которое подвергает их изменениям, в соответствии с общими экономическими и политическими условиями.

На основании заключений Экономического совещания план массовых заготовок окончательно утверждается

Главным экономическим комитетом и направляется к исполнению через Управление делами ГЭК.

Исполнение плана заготовок должно было осуществляться следующим образом: организации, заявившей о потребности, сообщается, в каких размерах эту потребность постановлено удовлетворить, согласно плану, утвержденному ГЭК, с указанием района или предприятия, в котором заказ будет выполнен, цены и пр.

Такова была громоздкая и фантастическая схема плановой работы,—схема, не имевшая никакой реальной основы (см. стр. 526). Не дожидаясь ее оформления, жизнь создавала совсем другие пути товарооборота, с которым правительство совладать не могло.

ГЭК сам по себе состоял из лиц, обремененных текущими занятиями в ведомствах. Совещание при ГЭК было слишком громоздким. Отсюда возникала мысль об образовании специальных рабочих комиссий. Все здесь было неясно: сколько таких комиссий должно было быть и по каким товарам, должно ли их быть много, или некоторых могло и не быть из-за существования уже специальных органов по этим товарам; как между ними распределить работу; в каких взаимоотношениях должны были быть эти комиссии с существующими органами регулирования—Комитетами и Особыми совещаниями; должны ли эти комиссии быть эпизодическими или постоянно действующими органами; в какой степени в этих комиссиях должны быть представлены специальные органы регулирования; какая инстанция могла правильнее установить потребность мест—районные ли комитеты снабжения, специальные органы по регулированию или эти предметные комиссии при Экономическом совещании ГЭК. Все это оставалось долго неясным и в конце концов без достаточной уверенности в правильности этого решения был выработан проект образования предметных комиссий,—«по группам однотипных предметов». Однако никто себе ясно не представлял этой группировки.

В. Г. Громан, который шел дальше многих других в вопросах регулирования, предлагал 9 августа 1917 г. в заседании ЭС преобразовать Экономическое совещание при Главном экономическом комитете в Центральный комитет снабжения, в который войдут председатели всех специальных органов снабжения, председатели военных комитетов снабжения и представители тех общественных организаций, которые входят в ЭС. Этот Центральный комитет снабжения в деловом смысле и будет вырабатывать план потребностей и их удовлетворения. ГЭК, по его мнению,

Фиг. 19.

Схема движения плановых заготовок.

Ведомства и организации. 1-е приближение.	Разрабатывают планы заготовок в форме требований на готовые изделия. Планы пропускаются через О. С. по обороне, Совещ. тов. мин. по снабжен. Планы должны содержать указания: 1. Что может быть исполнено внутри страны, 2. Что за границей. Для внутренних заготовок указывается: 1) фабричная обработка, 2) потребность в топливе, 3) потребность в сырье, 4) потребность в труде, 5) потребность в перевозочных средствах.

Управление делами Г. Э. К.	Регистрационно-классификацион. учреждение. Плановые заготовки, разложенные и классифицированные согласно предыдущему передает на рассмотрение в комитеты. Следит за своевременным движением заготовочных планов.

Главзаграл.	По труду	Ос. сов. по перевозкам	Общегосударствен. продов. комитет	Осотоп	Бумажный ком.	Кожевенный комитет	Суконный ком.	Хлопковый комитет	Льняной и джут. ком.	Раскино	Фабрично-заводск. совещ.	Комитеты или подгот. комис.

Согласование размеров спроса с возможностями его удовлетворения и составление проекта цен по каждому комитету. 2-е приближение.

Управление делами.	Доклад Главному экономическому комитету.

Главн. эконом. комитет. 3-е приближение.	Согласует и санкционирует плановые заготовки; устанавливает очередность исполнения; санкционирует цены.

Заготовляющие ведомства и организации. (в т. ч. Комитеты).	По установлении возможности исполнения распоряжается об исполнении заготовок.

Распределение заказов между фабриками, заводами и др. предприятиями. — Нерегулированные отрасли	Распределение заказов между фабриками, заводами и др. предприятиями и частичное исполнение своими средствами. — Комитет для полурегулированных отраслей промышлен.	Исполнения и распоряжения по исполнению заготовок. — Ком. для регул. отр. промышл.

Фабрично-заводские предприятия.	Исполнение заготовок.

Ведомства и организации.	Приемка заготовленных предметов и распределение на местах. (Также распределение среди населения через соответствующие организации.)

представляет собой не что иное, как заместителя Временного правительства в области экономической; деловой работы Комитет вести не может. Но это предложение, к тому же не новое, потонуло в том организационном безбрежьи, в котором расплылась обсуждаемая схема ГЭК и намечаемая его новая организация [1].

По новой схеме ГЭК должен был стать каким-то универсальным, регулирующим и согласительным органом по всем отраслям хозяйства. Общее направление должен был давать ЭС, а проводником экономической политики должен был стать ГЭК, которому надлежало проводить планы, фиксировать цены, распределять заказы, регулировать прибыли, о которых время от времени поговаривали.

ГЭК был с самого начала каким-то неудачным органом, который не мог найти для себя правильного оформления. Это вытекало, конечно, из неясности самой военно-хозяйственной политики Временного правительства. Точно так же ему не удалось создать районных экономических комитетов, Положение о которых он долго вырабатывал. На местах, не дожидаясь этого Положения, организовывали по своей инициативе, по своим планам и разумению местные комитеты. Только 4 сентября 1917 г. на 17-м заседании ГЭК намечено было решение, по которому создавались Районные экономические комитеты с исполнительным органом—Бюро комитета. Состав и численность районных комитетов должны были устанавливаться для каждого района, применительно к его особенностям, районным учредительным съездом, с паритетным участием рабочих и предпринимательских организаций. Районный экономический комитет должен был выбирать председателя комитета и его заместителя, который являлся вместе с тем и Районным главноуполномоченным Главного экономического комитета. К предметам ведения районных экономических комитетов отнесено было:

согласованное проведение на местах мероприятий ГЭК и центральных органов снабжения по отдельным отраслям;

наблюдение за исполнением общегосударственных плановых заготовлений, утвержденных ГЭК;

обследование деятельности предприятий в отношении использования ими своих технических средств;

---

[1] Положение о ГЭК 21 июня 1917 г. (Собр. узак. 1917 г., № 182) было формулировано «временно, впредь до преобразования» (ст. 3).

установление, какими предприятиями, какие заказы и в каком количестве могут быть исполнены;

разрешение вопросов по учреждению новых предприятий и расширению существующих в районе;

сообщение ГЭК и довольствующим учреждениям заключений по предстоящим выдачам и распределениям заказов;

рассмотрение вопросов о возможности исполнения предприятиями принятых ими заказов и в связи с этим о перераспределении между отдельными предприятиями заказов и о перемещении орудий производства, инструментов, материалов, технического персонала, рабочих и пр. с одних предприятий на другие;

наблюдение за ходом исполнения заказов, принятых предприятиями, и за целесообразным, согласно назначению, использованием материалов и технических средств;

установление оснований распределения материалов, топлива, рабочих и пр. между отдельными отраслями промышленности района в соответствии с общегосударственным планом снабжения;

распределение материалов, представленных в распоряжение Районного экономического комитета соответственными центральными организациями;

согласование плана местных перевозок в пределах района;

осведомление ГЭК о положении дел на местах;

наблюдение на местах за выполнением обязательных постановлений ГЭК;

выполнение на местах поручений ГЭК;

возбуждение перед ГЭК вопросов, касающихся регулирования хозяйственной жизни района;

представление ГЭК отчетов о деятельности Районного комитета за периоды и в сроки, устанавливаемые ГЭК.

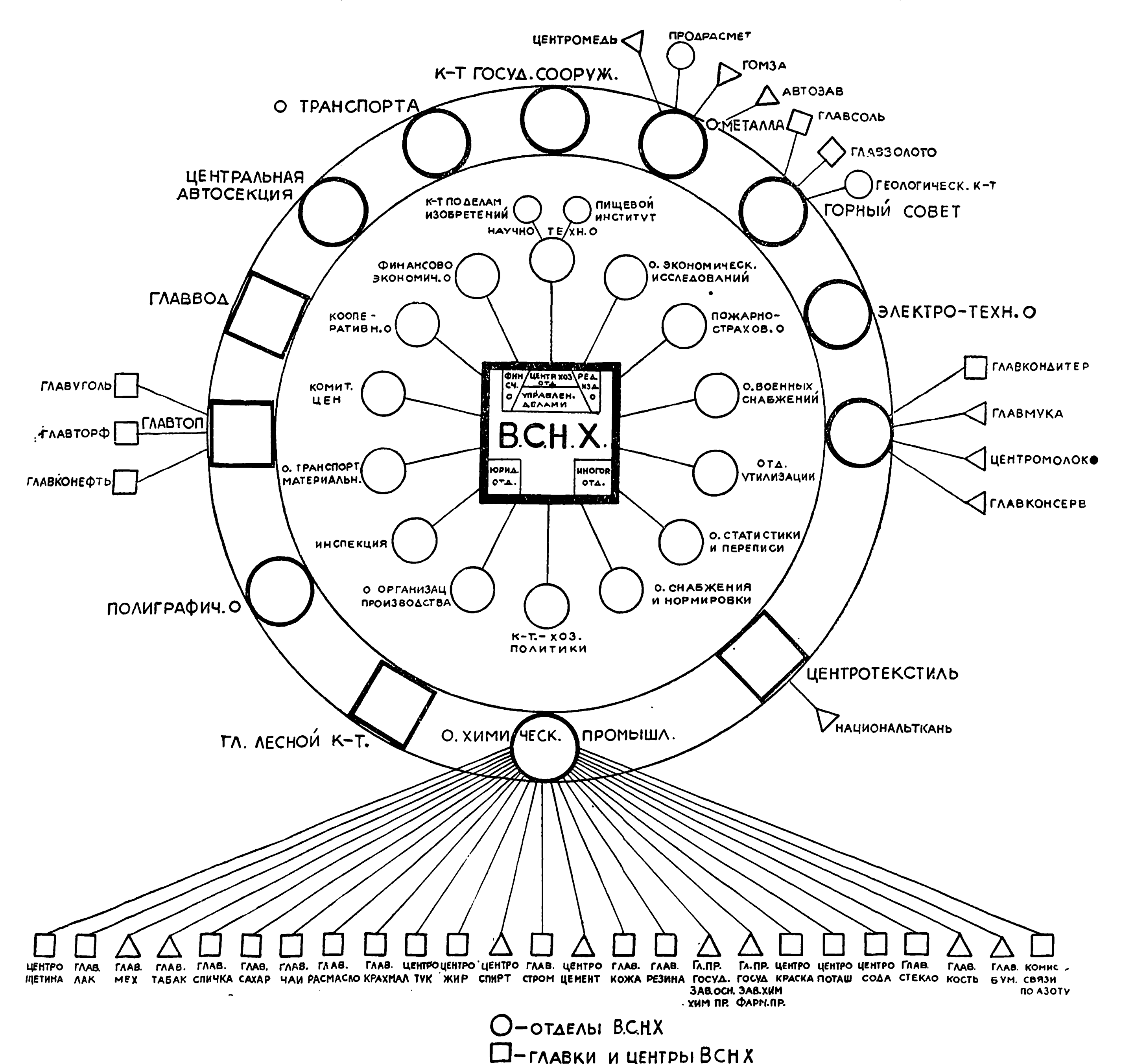
От Главного экономического комитета ничего не осталось, кроме схемы и протоколов ее обсуждения, которые мы изложили выше. Н. Осинский в своих воспоминаниях о первых днях Высшего совета народного хозяйства рассказывает, что, когда М. А. Савельев получил ордер на занятие Комитета и для исполнения обязанностей его комиссара и явился в здание Министерства торговли и промышленности на Тучковой набережной, чтобы принять все дела, то он получил несколько комнат, столов, шкафов, где почти не было дел, довольно жалкую библиотеку и неорганизованное статистическое отделение. М. А. Савельев также вспоминает: «...много карточек, какие-то вырезки, какие-то прожекты и доклады, но в общем пустота, совершенно пустое место—вот что получили мы в наследство от этой широковещательной затеи» [1].

---

[1] В. Оболенский (Н. Осинский), Из первых дней Высшего совета Народного хозяйства. М. А. Савельев, Отрывки прошлого, «Торгово-промышленная газета», № 235 1922 г. — к 5-тилетнему юбилею ВСНХ.

СХЕМА

организации Высшего совета народного хозяйства первого периода.



Все перечисленные органы регулирования Временного правительства были поглощены образовавшимся 5 декабря 1917 г. ВСНХ.[1]

ЛИТЕРАТУРА[2]

Стенографические отчеты заседан. Экономического совета при Времен. правит №№ 1—7. Главный экономический комитет, Отчеты заседаний (июнь—сентябрь 1917), №№ 1—15. Записка по проекту декларации об экономической политике правительства. М-во торг. и промышл. «Совещание по вопросу о развитии производительных сил России» 8 июля 1917, № 4950. Известия М-ва продовольствия №№ 1—3, 1917. Известия О. С. по топливу, №№ 3—7. В. И. Гриневецкий, Послевоенные перспективы русской промышлен., М-ва, 1919. Е. Яшнов, Достаточно ли хлеба в России, Петроград, изд. М-ва продовольствия, 1917. И. Сигов, Аракчеевский социализм, Петрогр., 1917. А. Шляпников, Семнадцатый год, Книги I, II. III, Госиздат, 1923, 1925, 1927. Ю. Ларин и Л. Крицман, Очерки хозяйствен. жизни и организации народн. хозяйства, 1 ноября 1917 и 1 июля 1920, Госиздат, 1920. С. С. Защук, Крахмально-паточная промышлен. за 10 лет (1913—1923), с введением проф. Я. Никитинского, М-ва, 1923. Известия Всероссийского о-ва крахмально-паточных заводчиков, вып. 1-й, 1917—18 операц. год, М-ва, 1918. «Экономическая жизнь», «Материалы и обзоры», Периодич. прилож. к газете «Экономическая жизнь», 1919, № 1, 2, 3, 4. Финансы и народное хозяйство, Ежедневная газета Ком. финансов и Совета народн. хозяйства Северн. Области, 1918. Продовольственная политика в свете общего хозяйственного строительства советской власти. Сборник материалов, М-ва, Госиздат, 1920. VII. А. Орлов, Продовольственное дело в России во время войны и революции, М-ва, изд. отд. Наркомпрода, 1919. Н. Орлов, Продовольственная работа советской власти, К годовщине Октябрьской революции, М-ва, изд. Наркомпрода, 1918. Декреты по продовольствию (Сборник руководящих основных декретов, постановлений и распоряжений центральных органов советской власти по организации снабжения и распределения продовольствия и предметов массового потребления). Вып. I. Хлебная монополия и наша продовольственная система (Декреты, узаконения, постановления и т. п.), М-ва, Наркомпрод, 1918. Новый путь, двухнедельный журнал, юбилейный номер 1919, № 3, Петроград, изд. Сов. нар. хоз. северн. района. С. Васильев, Национализация внутренней торговли, М-ва, 1918. Сборник схем по организации народн. хозяйства № 1, изд. ВСНХ. К. П. Новицкий (К. Петровин), От самодержавия к диктатуре пролетариата (1917 г. февр.-октябрь — 1919). Краткий очерк развития великой русской революции, изд. 2-е дополненное, Госиздат, М-ва, 1920. Р. Арский, Регулирование промышленности, Редакц. издательский отдел ВСНХ. Вестник Временного правительства. Архивные материалы Экономического совета, Министерства продовольствия, Особого совещания по обороне и личные архивы А. А. Маниковского и П. И. Пальчинского.

---

[1] Положение о ВСНХ распубликовано в № 25, «Газеты Временного Рабочего и Крестьянского правительства» от 5 декабря 1917 г.

[2] Многие материалы, перечисленные в литературе к разделу II, охватывают также и 1917 год. Мы их в этом списке не повторяем.

УКАЗАТЕЛЬ ИМЕН

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Органы военнохозяйственного регулирования в России.